

6 | 05

Justitiële verkenningen

Het straffende bestuur

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 31 september

Bju | Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M. Croes
prof. dr. F.L. Leeuw
mr. dr. M. Malsch
mr. drs. M.B. Schuilenburg
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.
De abonnementenadministratie voor

betalende abonnees wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-330 70 33, fax: 070-330 70 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl. De abonnementsprijs bedraagt € 78,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-33 070 33, fax: 070-33 070 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagillustratie

Marco Jeurissen, 101images

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----|
| Voorwoord | 5 |
| <i>J. Terpstra en T. Havinga</i> Gemeenten, boetes en kleine ergernissen | 10 |
| <i>J. van der Pal en H.M.G. Slangen</i> Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt | 23 |
| <i>A.C. Berghuis</i> De bestuurlijke boete en het verlangen naar handhaving | 30 |
| <i>A.G. Mein</i> Wet bestuurlijke boete: recht doen aan gemeentelijke autonomie | 35 |
| <i>B.A.M. van Stokkom</i> Zero tolerance in de praktijk; handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's? | 44 |
| <i>F.C.M.A. Michiels</i> De bestuurlijke boete als remedie tegen handhavingstekorten | 60 |
| <i>M.D. van Ewijk en E. Niemeijer</i> Bestuurlijke boetes: extra werk voor de rechtspraak? | 73 |
| <i>A.R. Hartmann</i> Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving? | 84 |
| <i>J. van Zijl</i> Het O.M. beschikt tot straf; een strafrechtelijk novum | 97 |
| <i>M. Malsch</i> Geregisseerde openbaarheid; het O.M. en de zichtbaarheid van transacties | 113 |

| | |
|---|-----|
| <i>J.F. Nijboer</i> | |
| Plea bargain en O.M.-afdoening als functionele equivalenten? | 128 |
| | |
| Boekrecensie | |
| J. de Ridder over het rapport 'Handhaven en gedogen' van de Algemene Rekenkamer | 138 |
| | |
| Internetsites | 147 |
| | |
| Summaries | 149 |
| | |
| Jaarnaal | 154 |
| | |
| De WODC-rapporten | 161 |

Voorwoord

Straffen is tegenwoordig niet meer enkel het domein van de onafhankelijke rechter. Op steeds meer terreinen zijn het bestuursorganen die boetes uitdelen wanneer overtredingen worden geconstateerd. De opmars van de zogeheten bestuurlijke boete is deels te verklaren uit de enorme toename van regelgeving op allerlei maatschappelijke terreinen. Justitie en politie kunnen de handhaving van al die regels onmogelijk alleen af. Bovendien is in veel gevallen specifieke deskundigheid nodig om überhaupt te kunnen nagaan of regels zijn overtreden. Een andere reden voor de groeiende populariteit van de bestuurlijke boete is de wens om de strafrechtpleging te reserveren voor 'echte' criminaliteit. Veel strafbaar gestelde gedragingen zijn in zekere zin niet ernstig genoeg om een zware en kostbare strafrechtelijke procedure te rechtvaardigen.

Een en ander heeft ertoe geleid dat nu al zo'n zestig wetten de mogelijkheid kennen van een bestuurlijke boete als afdoeningsvorm. De jongste loten aan de stam zijn de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. In deze voorstellen krijgen gemeentebesturen – als zij dat wensen – de bevoegdheid verleend boetes op te leggen voor overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening en voor parkeer- en lichte verkeersovertredingen. Zoals zal blijken uit de artikelen in dit themanummer is de mogelijke invoering van bestuurlijke boetes bij de handhaving van de openbare orde niet onomstreden. Een belangrijk kritiekpunt is dat steeds meer instanties zich met de handhaving van genoemde overtredingen bemoeien. Niet alleen levert dit juridisch-technisch allerlei problemen op, maar ook – belangrijker – ontstaat voor de burger een dermate onoverzichtelijke situatie dat de vraag gerechtigd is of de rechtsbescherming niet in gevaar komt. Deze kritiek wordt verder gevoerd door het gegeven dat onlangs ook een wetsvoorstel O.M.-afdoening is ingediend, dat een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het Openbaar Ministerie in het leven roept. De verschillen met de al veel langer bestaande transactiebevoegdheid van het O.M. worden in dit nummer belicht. De O.M.-afdoening heeft onmiskenbaar bestuursrechtelijke trekjes, onder meer omdat een door het O.M. opgelegde boete na verloop van tijd automatisch opeisbaar wordt als de verdachte niet reageert. Ook de mogelijke gevolgen van de invoering van de O.M.-

afdoening voor de rechtsbescherming, de openbaarheid en de machtspositie van het O.M. en de politie komen in dit nummer aan bod.

Het zou kortzichtig zijn de bovengenoemde wetsvoorstellen te zien als louter technische ingrepen ter bevordering van een grotere efficiëntie in de rechtspleging. De veranderingen worden niet voor niets doorgevoerd in een tijd waarin de roep om striktere handhaving en strengere straffen luid klinkt. Verscheidene auteurs wijzen erop dat naleving van regels ook op andere wijzen kan worden bevorderd en dat er grenzen zijn aan hetgeen met handhaving en boetes te bereiken valt.

De openingsbijdrage van Terpstra en Havinga is een overzichtsartikel waarin de auteurs de achtergronden en mogelijke (ongewenste) gevolgen van de invoering van bestuurlijke boetes door gemeenten schetsen. Zij zien de versterking van het gemeentelijk gezag als een uiting van het veranderde politieke klimaat, waarin veel aandacht is voor strikte handhaving, de hoge werklast van politie en de strafrechtspleging, discussies over de kerntaken van de politie en ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid. De auteurs waarschuwen voor overspannen verwachtingen van een harde aanpak en van het uitdelen van boetes.

Namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betogen Van der Pal en Slangen dat conform het programma 'Naar een veiliger samenleving' gemeenten in staat moeten worden gesteld wetten en regels te handhaven. De VNG pleit al jarenlang voor invoering van de bestuurlijke boete, maar is desondanks niet juichend over het voorliggende wetsvoorstel. Hierin is de toepassing van de bestuurlijke boete aan allerlei beperkingen onderhevig. De VNG wil een brede invoering van de bestuurlijke boete, toegepast op verschillende terreinen en niet alleen voor enkele APV-feiten.

Berghuis signaleert dat de groeiende behoefte aan handhaving gelijke tred houdt met de enorme toename van regelgeving op allerlei terreinen. Vaak wordt over het hoofd gezien dat handhavingsproblemen kunnen worden vermeden door minder regels te stellen of door omstandigheden te creëren die spontane naleving bevorderen. De wens van gemeenten om de bestuurlijke boete te kunnen inzetten tegen mensen die overlast in de publieke ruimte veroorzaken, lijkt deels ingegeven door het gevoel dat dit probleem kan worden opgelost met meer middelen – terwijl men niet optimaal gebruikmaakt van de middelen die er zijn; deels ook lijkt deze wens ingegeven door financiële motieven. De diversificatie van de handhaving leidt voor de burger tot een onoverzichtelijke situatie, terwijl de wenselijkheid van een openbare-orde-politie naast een politie die zich met echte crimina-

liteit bezighoudt, zeer twijfelachtig is. Ten slotte leidt het bestaan van tal van afdoeningstrajecten naast elkaar ertoe dat het evenwicht in het gehele stelsel van delicten en straffen zoek raakt, aldus de auteur. Mein stelt in zijn bijdrage dat het wetsvoorstel bestuurlijke boete niet aan de verwachtingen voldoet en in de praktijk zal neerkomen op symboolwetgeving. Gemeenten zouden zelf moeten kunnen bepalen voor welke feiten de bestuurlijke boete moet worden ingevoerd en daarin niet al te veel beperkt moeten worden door de landelijke overheid. Ook dient een meer reële schatting te worden gemaakt van de kosten die de gemeenten moeten maken ter invoering van de bestuurlijke boete en de te verwachten opbrengsten uit boetes. Gemeenten moeten onderling samenwerken, tijdig geschikt personeel vinden en sluitende afspraken maken met de politie.

Van Stokkom betreft de ervaringen met het zogeheten Streetwise-project van de Amsterdamse politie op de discussie over de noodzaak van strikt optreden bij relatief kleine overtredingen in de openbare ruimte. Enerzijds leidt het strengere optreden tot een betere naleving van regels, anderzijds komen er veel meer klachten binnen over respectloos optreden van politieagenten. De auteur beargumenteert vervolgens waarom politieagenten beter in staat zijn 'de kleine norm' te handhaven dan teams van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's). Hij pleit ervoor te erkennen dat bestuurlijke boetes, net als strafrechtelijke interventies, slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan de totstandbrenging van een leefbaarder en veiliger publiek domein. In de discussie hierover wordt helaas voorbijgegaan aan de kernvraag hoe het normherstel binnen de samenleving kan worden bevorderd. Een puur repressieve aanpak kan averechts werken, leidt tot calculerend gedrag van burgers en vormt geen stimulans normen te verinnerlijken. Door het bevorderen van moreel gedrag binnen instituties, doorbreking van anonimiteit en een goede relatie van handhavers met hun omgeving kan de handhaving van de kleine norm meer in het teken komen te staan van versterking van onderling vertrouwen en samenwerking van burgers.

Michiels stelt de vraag centraal welke bijdrage de bestuurlijke boete kan leveren aan terugdringing van handhavingstekorten. In allerlei situaties is het zaak in eerste instantie te kijken of er een nalevingstekort bestaat. En een nalevingstekort wordt veelal slechts deels veroorzaakt door een tekort aan handhaving. Uit onderzoek blijkt dat belangrijke oorzaken van handhavingstekorten een gebrekkige normstelling zijn, gebrek aan (toezichts)capaciteit en onvoldoende samenwerking tussen bestuursorganen onderling en bestuur en O.M./politie.

Het probleem is dus niet gelegen in een tekortschietend sanctie-instrumentarium. Hoewel voor de handhaving van sommige wetten de bestuurlijke boete zeker nuttig kan zijn, is er voor een grootscheepse invoering van bestuurlijke boetebevoegdheden geen reden. De auteur pleit voor meer op preventie en herstel gerichte methoden om niet-naleving tegen te gaan.

De wens om de werklast van het strafrechtelijk apparaat te verminderen speelt een belangrijke rol bij de invoering van de bestuurlijke boete. Van Ewijk en Niemeijer onderzoeken of het waarschijnlijk is dat de werkdruk zal afnemen. De introductie van bestuurlijke boetes gaat vaak gepaard met intensievere handhaving. Overtredingen die voorheen onbestraft bleven, worden nu wel opgemerkt. Waarschijnlijk zal dus sprake zijn van een toename van bezwaar- en beroepsprocedures en dus van een taakverzwaring voor bestuursorganen en de bestuursrechter. Als gevolg van de intensievere handhaving is ook een toename te verwachten van het aantal geconstateerde zware overtredingen. Deze zullen het strafrechtelijk circuit ingaan. Het is goed mogelijk dat daardoor de werklast van O.M. en strafrechter niet – zoals gehoopt – zal afnemen, maar gelijk zal blijven.

Hartmann beschrijft de achtergronden van het wetsvoorstel O.M.-afdoening in samenhang met de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. De auteur meent dat een wildgroei dreigt van regelingen van bestraffing buiten de rechter om, als gevolg waarvan zowel uitvoerende instanties als burgers het overzicht zullen verliezen en er allerlei problemen zullen optreden op het wetgevingsvlak. De auteur meent dat er een eenvoudige oplossing is, die de bovengenoemde wetsvoorstellen bestuurlijke boete overbodig maakt. Het wetsvoorstel O.M.-afdoening biedt de mogelijkheid dat ook personen of lichamen met een publieke taak belast de bevoegdheid kan worden verleend tot het opleggen van sancties, in dit geval boetes. Dit betekent dat de handhaving van de APV-feiten (overlast in de openbare ruimte), fout parkeren en lichte verkeersovertredingen simpelweg via de strafbeschikking kan worden afgedaan. Slechts een enkele flankerende wetgevingsmaatregel is nodig, terwijl de voordelen aanzien van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger evident zijn, aldus de auteur. Bovendien kunnen ook langs de weg van de strafbeschikking (een deel van) de inkomsten uit de opgelegde boetes naar de gemeenten vloeien.

Van Zijl wijst op het historische karakter van het wetsvoorstel O.M.-afdoening, waarin de huidige transactie en het voorwaardelijk sepot worden omgebouwd tot een strafbeschikking. Voor het eerst in de geschiedenis van het Nederlandse strafproces krijgt het O.M. de bevoegdheid zelf sancties op te leggen. Deze strafvorderlijke trendbreuk heeft ook bij het O.M. zelf vele vragen en discussies opgeroepen. Soms zijn die meer fundamenteel van aard, wanneer de positie van het O.M. in het rechtsbestel aan de orde is. Soms is er nog onzekerheid of de inrichting van de strafoplegging door het O.M. wel steeds evenwichtig is. Om die reden is gekozen voor een overgangsregeling die het volgens de auteur mogelijk maakt tijdig bij te sturen wanneer dat nodig is.

Malsch bespreekt de gevolgen van het wetsvoorstel O.M.-afdoening voor de openbaarheid en zichtbaarheid van de rechtspleging. Het toch al grote aantal afdoeningen van strafzaken door het O.M. en de politie zal verder toenemen. De mate van openbaarheid (en daarmee van controleerbaarheid) is bij de O.M.-afdoening duidelijk geringer dan bij een openbare afdoening door de rechter. Alleen bij de hoge en de bijzondere transacties geeft het O.M. een persbericht uit, het gaat hier dus om een geregisseerde openbaarheid. Deze procedure biedt onvoldoende compensatie voor het gebrek aan openbaarheid. De auteur bespreekt de consequenties voor burgers en media en concludeert dat de combinatie van een steeds verder toenemende hoeveelheid bevoegdheden om zaken af te doen en een geringe controleerbaarheid van die afdoeningen leidt tot te veel macht bij O.M. en politie. Nijboer ten slotte stelt de vraag of er via de O.M.-afdoening een vorm van plea bargaining het Nederlandse strafrecht wordt ingeloodst. De transactie bood al ruimte voor onderhandelingen tussen O.M. en verdachten, de wet O.M.-afdoening zal die mogelijkheden verruimen, zo wordt betoogd. De toegenomen druk om efficiënt te werken en zinnig te zijn met het inzetten van dure en gespecialiseerde opsporingscapaciteit leidt ertoe dat het O.M. er belang bij heeft zoveel mogelijk 'medewerking' van verdachten te krijgen. Veel verdachten zullen een 'low profile'-afdoening van hun zaak aantrekkelijk vinden. De nadelen van deze ontwikkeling doen zich voelen op het vlak van de waarheidsvinding, de openbaarheid, de transparantie van de rechtshandhaving en de deugdelijkheid van feitenonderzoek en bewijs.

M.P.C. Scheepmaker

Gemeenten, boetes en kleine ergernissen

*J. Terpstra en T. Havinga**

Eind april 2005 heeft het kabinet twee wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer die gemeenten de mogelijkheid geven boetes op te leggen voor overlast in de openbare ruimte, fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.¹ Deze wetsvoorstellen waren al aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet.

In dit artikel gaan we in op de achtergronden en mogelijke gevolgen van de invoering van bestuurlijke boetes door gemeenten. Allereerst volgt een korte schets van de toename van het aantal bestuurlijke boetes op verschillende beleidsterreinen gedurende de afgelopen decennia. Daarna richten we de aandacht op de voorgestelde bevoegdheid voor gemeenten bestuurlijke boetes op te leggen voor overlast in het publieke domein zoals graffiti, hondenpoep, wildplassen en verkeerd geparkeerde fietsen. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste argumenten die naar voren zijn gebracht voor de invoering van deze bestuurlijke boetes. Vervolgens worden drie achtergronden van deze plannen geschetst: het streven naar consequente stringenter handhaving, de veronderstelde overbelasting van politie en justitie en de wensen van gemeenten tot versterking van toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Tot slot schetsen we enkele mogelijke onbedoelde en ongewenste gevolgen van de invoering van deze gemeentelijke boetes.

Bestuurlijke boetes: een kort historisch overzicht

Het optreden tegen overtredingen van wet- en regelgeving was lange tijd vrijwel het uitsluitende domein van politie en justitie. Een geld-

* De eerste auteur is werkzaam bij het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT) van de Universiteit Twente, Enschede. De tweede auteur is verbonden aan het Instituut voor Rechtssociologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen.

¹ Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 1-4 en Wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen Kamerstukken II 2004/05, 30 098, nr. 1-5.

boete is een van de mogelijke sancties die de strafrechter kan opleggen. Een boete opgelegd door een bestuursorgaan (in plaats van door de strafrechter) is niet helemaal nieuw, het belastingrecht kent sinds lange tijd dergelijke boetes.

De afgelopen twintig jaar is sprake van een verschuiving van (alleen) strafrechtelijke naar (ook) bestuursrechtelijke handhaving. De aanpak van criminaliteit werd midden jaren tachtig steeds meer gezien als verantwoordelijkheid van het (lokaal) bestuur. In haar rapport *Rechtshandhaving* bepleit de WRR (1988) op grond van effectiviteitsoverwegingen en om overbelasting van de strafrechter te voorkomen een uitbreiding van het arsenaal bestuurlijke handhavingsvormen met lichtere en gemakkelijker hanteerbare sancties. Sinds 1990 wordt een groot aantal lichte verkeersovertredingen afgedaan met een bestuurlijke boete (in plaats van via het strafrecht) op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Veel gemeenten handhaven de gemeentelijke parkeerverordening langs fiscale weg door het opleggen van een naheffingsaanslag. De burger zal dit vaak ervaren hebben als boete. Voordeel voor gemeenten is dat de opbrengst in de gemeentekas vloeit.

Op het moment dat op diverse beleidsterreinen bestuurlijke boetes worden geïntroduceerd of voorgesteld, komt de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (1994) met een advies *Handhaving door bestuurlijke boeten*. De Commissie is van mening dat invoering van bestuurlijke boeten op grotere schaal kan bijdragen aan de verbetering van de handhaving van bestuursrechtelijke wetgeving. In deze wetgeving zijn veel gedragingen strafbaar gesteld waarvoor een strafrechtelijke procedure als onevenredig zwaar en kostbaar wordt gezien. Het advies bevat criteria waaraan wetten moeten voldoen om voor handhaving via bestuurlijke boeten in aanmerking te komen, een overzicht van wetgeving die op basis van deze criteria hiervoor in aanmerking komt en twee modellen voor een boeteregeling. Het toenmalige demissionaire kabinet neemt dit advies in grote lijnen over.² Inmiddels zijn in allerlei wettelijke regelingen de strafrechtelijke sancties aangevuld met of vervangen door bestuurlijke boetes. Medio 2005 is in ongeveer zestig bijzondere wetten een bevoegdheid opgenomen tot het opleggen van een bestuurlijke boete.³ Zo is onder meer in de

² Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 168-169 geeft een overzicht van deze wetgeving per juni 2004. Het afgelopen jaar kwamen daar nog wetten bij.

Warenwet, de Postwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeids-tijdenwet, de Wet Arbeid Vreemdelingen en veel socialezekerheidswet-ten en financiële wetgeving aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toegekend om aan burgers of bedrijven boetes op te leggen. Op basis hiervan kunnen bestuurlijke boetes worden uitgedeeld voor de ver-koop van alcohol of tabakswaaren aan jongeren onder de zestien jaar, reclame voor flesvoeding, overtreding van de arbeidstijden, verboden prijsafspraken, uitkeringsfraude, illegale arbeid en ontduiking van belasting en sociale premies. De invoering van bestuurlijke boetes houdt verband met de grotere aandacht voor handhaving en de con-statering dat op sommige beleidsterreinen sprake is van een 'hand-havingstekort'. Het kabinet ziet vooral een rol weggelegd voor bestuur-lijke boetes 'aan de randen van de harde kern van het strafrecht'.⁴ Als voordelen van een bestuurlijke boete boven een strafrechtelijke sanctie ziet het kabinet:

- de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor hand-having wordt benadrukt en dit bevordert aandacht voor de hand-having bij het opstellen van regels;
- intensivering van controles en verhoging van de pakkans voor 'minder ernstige' delicten;
- verhoging van de doelmatigheid: het bestuursorgaan kan onmiddellijk een passende sanctie opleggen;
- meer toegesneden op massaal afgeven van beschikkingen;
- bij een gering aantal zaken kan binnen het strafrechtelijk apparaat moeilijk de noodzakelijke specialistische deskundigheid worden opgebouwd.⁵

Tot nu toe wordt de bestuurlijke boete in elke bijzondere wet afzonder-lijk geregeld. In het voorstel voor de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een algemene regeling opgenomen inzake de bestuurlijke boete.⁶ De Awb regelt de procedure die bij het opleggen van een bestuurlijke boete moet worden gevolgd. In het voorstel zijn twee procedures neergelegd, een eenvoudige procedure voor lichtere boeten en een uitvoeriger procedure voor zwaardere boeten (maximaal boetebedrag hoger dan € 340). Voor welke gedragingen een boete kan

4 Kabinetsstandpunt 'Handhaven op niveau', Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67, p. 8.

5 Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67, p. 9-10.

6 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2, Titel 5.4.

worden opgelegd, hoe hoog de boete is en welk bestuursorgaan de boete kan opleggen wordt niet in de Awb maar in bijzondere wetten geregeld.

In het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte⁷ wordt gemeenten de mogelijkheid geboden bestuurlijke boeten op te leggen voor overtredingen van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening. Het gaat hier om 'feiten met een geringe normatieve lading zonder gevaarzettend karakter waarvoor het gebruik van dwangmiddelen niet noodzakelijk zal zijn'.⁸ De normen zijn (of worden) opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente. In een algemene maatregel van bestuur zal een limitatieve opsomming worden gegeven van feiten die in aanmerking komen voor bestuurlijke beboeting. Deze opsomming is nog niet bekend, in de memorie van toelichting worden slechts voorbeelden van dergelijke feiten genoemd: wildplassen, het laten liggen van hondenpoep, graffiti, verkeerd aanbieden van huisvuil, bepalingen rondom zwerfvuil, wildplakken en overlast in een winkelcentrum. In een bijlage bij het concept-wetsontwerp werden verder genoemd: illegaal afsteken vuurwerk, geluidsoverlast, verkeerd geparkeerde fietsen, ongeoorloofde straathandel en zonder vergunning muziek maken (Rogier, 2004, p. 67). Volgens het wetsvoorstel mag de gemeenteraad kiezen tussen invoering van de bestuurlijke boete of handhaving van de huidige situatie waarin uitsluitend het strafrechtelijke handhavingssysteem van toepassing is. De opbrengst van de bestuurlijke boetes gaat naar de gemeente. Ook wanneer de gemeente kiest voor invoering van de bestuurlijke boete, blijft de politie bevoegd strafrechtelijk op te treden tegen overlast in de openbare ruimte. Tegelijkertijd is een wetsvoorstel ingediend om het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te verlenen tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen en andere lichte verkeersovertredingen.⁹ Hier wordt de keuze voor invoering van een systeem van bestuurlijke boetes niet aan de gemeenten overgelaten. De overtredingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, worden opgenomen in een algemene maatregel

⁷ Kamerstukken II 2004/05, 30 101.

⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.

⁹ Wetsvoorstel bestuurlijke boete parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, Kamerstukken II 2004/05, 30 098.

van bestuur. Het zal daarbij blijken de memorie van toelichting primair gaan om overtredingen inzake stilstaan en parkeren die nu kunnen worden afgedaan met een Mulder-beschikking alsmede overtredingen inzake stilstaan en parkeren die in de plaatselijke verordening zijn strafbaar gesteld. Dit geldt niet voor overtredingen waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is toegebracht. Om tegemoet te komen aan de wens van de VNG zal ook een aantal andere lichte verkeersdelicten met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Het kabinet denkt daarbij aan overtredingen waarbij voetgangers en fietsers zich bevinden op voor hen niet toegestane plekken zoals fietsen op de stoep. Handhaving van alle overige verkeersovertredingen blijft verlopen via bestuurlijke handhaving volgens de Wet Mulder.¹⁰

Argumenten en discussie

Wat zijn de argumenten om gemeenten de mogelijkheid te geven bestuurlijke boetes op te leggen? De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een sterk voorstander van ruime invoering van bestuurlijke boetes door gemeenten. In een brochure uit 2003 bepleit de VNG het instrument bestuurlijke boete als volgt: 'Gemeenten willen voortvarend op kunnen treden in het publieke domein en hierbij niet worden tegengehouden door beperkingen in regelgeving en bevoegdheden. Wanneer ze de beschikking krijgen over de mogelijkheid tot een bestuurlijke boete, kunnen gemeenten verder invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om te zorgen voor een zo groot mogelijke veiligheid en leefbaarheid in de wijken' (Verbruggen, 2003). Gemeenten is het een doorn in het oog dat politie en O.M. onvoldoende handhavend optreden tegen wat men noemt 'kleine ergernissen' in de publieke ruimte en lichte verkeersovertredingen. In een brief aan de kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat wordt bijvoorbeeld gewezen op de instructie van 'het OM richting politie (...) om niet te handhaven in 30 km/uur-gebieden' omdat infrastructurele maatregelen zoals drempels 'zelfhandhavend moeten zijn'.¹¹ Het kabinet acht het noodzakelijk dat politie en justitie zich concen-

¹⁰ Tevens is het wetsvoorstel O.M.-afdoening in behandeling, hierin wordt voorgesteld de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten te veranderen door de transactie te wijzigen in een strafbeschikking, Kamerstukken II 2004/05, 29 849.

¹¹ Brief VNG aan Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat over bestuurlijke verkeershandhaving, 30 september 2004 (www.vng.nl).

teren op ernstiger vormen van criminaliteit en hun bemoeienis met 'kleine ergernissen' beperken 'tot het hoogstnodige'.¹² Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat krachtiger moet kunnen worden opgetreden tegen gedragingen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte omdat 'overlast in de openbare ruimte en verloedering van het straatbeeld' leiden tot onveiligheidsgevoelens bij burgers.¹³ Invoering van de bestuurlijke boete komt tegemoet aan de wens van gemeentebesturen en biedt bovendien gemeenten financiële mogelijkheden voor versterking van de handhaving. Het kabinet is echter terughoudender dan de gemeenten en wil de 'feiten' waarvoor een bestuurlijke boete door de gemeente kan worden opgelegd beperken tot overlast in de openbare ruimte en parkeerovertredingen. De VNG is van oordeel dat ook overtredingen van bouw- en milieuregels en bepaalde lichte verkeersovertredingen, bestuurlijk beboet zouden moeten kunnen worden. Volgens de VNG zal het systeem van bestuurlijke boeten organisatorisch en financieel niet haalbaar zijn wanneer de reikwijdte niet wordt uitgebreid tot verkeersdelicten zoals te hard rijden, door rood rijden en geen licht voeren. Dan zou namelijk de boeteopbrengst te laag zijn om het systeem te bekostigen. 'In dit verband pleiten wij ervoor te onderzoeken of de hoogte van de boetes in opwaartse zin kan worden aangepast', zo schrijft de VNG.¹⁴

Andere punten van commentaar en kritiek op het (ontwerp-)wetsvoorstel betreffen onder meer de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht, de te verwachten effectiviteit en de rechtsbescherming. De Raad van State wijst op het risico van wildgroei omdat verschillende regelingen voor oplegging van sancties door bestuursorganen ontstaan die sterk van elkaar en van de in de Algemene wet bestuursrecht voorgestelde regeling verschillen. De raad bepleit een samenhangende regeling inzake bestuurlijke bestraffing.¹⁵

De Raad van State wijst evenals de Stuurgroep Handhaven op Niveau op onzekerheid over de effectiviteit en de neveneffecten van bestuurlijke handhaving. Bovendien acht de Raad 'het riskant als het opleg-

12 Aanvraag advies inzake bestuurlijke boete kleine ergernissen, Brief van Minister van Justitie en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, College van Procureurs-Generaal, Raad van Hoofdcommissarissen, Korpsbeheerdersberaad, Raad voor de Rechtspraak en Stuurgroep Handhaven op niveau, 28 oktober 2003.

13 Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3 (MvT), p. 2.

14 Brief VNG aan minister Donner over Bestuurlijke boete, 27 mei 2004 (www.vng.nl).

15 Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 4, p. 2.

gen van straffen (...) in handen wordt gelegd van een te grote diversiteit van functionarissen die niet onder het gezag staan van een professionele organisatie zoals het openbaar ministerie of een specialistische inspectie.¹⁶

Het verslag van de Tweede Kamer over beide wetsvoorstellen wordt juli 2005 verwacht. Als mogelijke datum van inwerkingtreding wordt 1 januari 2006 genoemd, maar een latere datum is niet uitgesloten, afhankelijk van de voortgang van de parlementaire behandeling.

Achtergronden van gemeentelijke bestuurlijke boetes

De voorstellen om de Nederlandse gemeenten de bevoegdheid te geven tot bestuurlijke boetes bij overlast in de publieke ruimte worden ingegeven door verschillende omstandigheden. Het gaat daarbij vooral om: een veranderd politiek en maatschappelijk klimaat waarin groter belang wordt toegekend aan strakkere handhaving (door ook andere partijen dan de politie), de (veronderstelde) overbelasting van politie en justitie in combinatie met de zogenoemde kerntakendiscussie bij de Nederlandse politie, en ontwikkelingen binnen gemeenten ten aanzien van taken rond toezicht en veiligheid. Op elk van deze omstandigheden wordt hier kort ingegaan.

Behoeftte aan strakkere (bestuurlijke) handhaving

Met de nota *Criminaliteitsbeheersing* (2001) van het tweede paarse kabinet wordt duidelijk dat zich in Nederland een nieuwe politieke consensus heeft gevormd dat op vele terreinen een striktere en hardere handhaving nodig is. In de daarop volgende kabinetten-Balkenende komt deze opvatting nog nadrukkelijker naar voren: de tijd van het 'pappen en nathouden' is voorbij en gedogen wordt niet meer gezien als oplossing maar als (mede)oorzaak van allerlei maatschappelijke problemen. Deze verharding doet zich niet alleen voor rond het traditionele strafrecht. Ook op andere terreinen (mede ingegeven door de rampen in Enschede en Volendam) wordt gepleit voor strakker toezicht. Daarbij wordt niet alleen naar politie en justitie gekeken, maar ook naar andere onderdelen van de overheid en naar organisaties als scholen, woningbouwcoöperaties of zwembaden. Telkens weer wordt

¹⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 4, p. 6.

van partijen gevraagd duidelijker regels te stellen, en bezoekers, gebruikers of huurders daaraan te houden. Soms gaat het daarbij vooral om de handhaving van nogal vage normen en gedragsregels. Ook daar is de tolerantie voor afwijkingen geringer en wordt geroepen om streng optreden.

In deze nieuwe constellatie komen verschillende ontwikkelingen samen. Terwijl gepleit wordt voor een strikter en harder optreden door de overheid, ontstaan tegelijk nieuwe verhoudingen tussen overheidslichamen en tussen publieke en private partijen, waarbij toezicht-houdende en handhavende taken verspreid raken over een groot aantal actoren (Garland, 2000; Crawford, 1997; Terpstra, 2004). Tegelijk worden punitieve middelen (eerder vooral te vinden in het strafrechtelijk systeem) gehanteerd in nieuwe vormen van gedragsregulering. Boetes worden zo onderdeel van 'incentivesystemen' om huurders positief woongedrag te leren, om bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemerschap bij te brengen en om verloedering in de publieke ruimte tegen te gaan.

Overbelasting en kerntaken

Het voorstel om gemeenten de bevoegdheid te geven tot bestuurlijke boetes ten aanzien van overlast in de publieke ruimte wordt daarnaast ingegeven door de (vermeende) overbelasting van politie en justitie. Het hoge niveau van criminaliteit, maar ook de los daarvan gestegen vraag naar veiligheidszorg zou ertoe hebben bijgedragen dat de politie in toenemende mate niet toekomt aan optreden tegen allerlei kleine vormen van overlast en criminaliteit. De discussie over de kerntaken van de politie, zoals die eind jaren negentig in Nederland op gang is gekomen, speelt eveneens een rol (Van der Vijver, Meershoek e.a., 2001). In deze discussie werd nadrukkelijk naar voren gebracht dat de politie te veel tijd zou besteden aan oneigenlijk politiewerk en dat zij zich meer zou moeten concentreren op haar 'kerntaken'. Daarmee wordt in de regel bedoeld op de opsporing en bestrijding van zware vormen van criminaliteit. Op grond van deze discussie wint de opvatting terrein dat de politie zich niet moet bezighouden met thema's als overlast, burenruzie of fout parkeren. Dit ondanks het feit dat het kabinet in de zomer van 2004 een tamelijk genuanceerd standpunt inneemt ten aanzien van de kerntaken van de politie.¹⁷ Met het argu-

¹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 628, nr. 4.

ment 'de politie moet doen waar zij goed in is' (en dat zouden volgens deze argumentatie opsporing en bestrijding van ernstige criminaliteit zijn) lijkt zo een nieuwe taakverdeling tussen politie en gemeente vanzelfsprekend: laatstgenoemde neemt de handhaving van 'kleine ergernissen' en parkeerovertradingen op zich. Overigens, de komst van bestuurlijke boetes voor kleine ergernissen en foutparkeren biedt, net zoals eerder de komst van toezichthouders zoals stadswachten en politieursurveillance (Terpstra, 2002), de politie een welkom argument om taken te laten liggen (zoals ten aanzien van foutparkeren, hondenpoep of fietsen op de stoep) waar men vaak toch al een broertje dood aan had.

Druk vanuit gemeenten

Een belangrijke impuls om gemeenten de bevoegdheid te geven tot bestuurlijke boetes ten aanzien van 'kleine ergernissen' en parkeerfouten ligt bij de gemeenten zelf. Bij gemeenten leeft vaak onvrede over het ontbreken van middelen om effectief tegen bepaalde ongenoegens in de publieke ruimte te kunnen optreden. In een brochure van de VNG (Verbruggen, 2003) wordt de invoering van bestuurlijke boetes onder meer beargumenteerd met het blijkbaar schrijnende geval van een gemeente die geplaagd wordt door illegale Sinterklaasoptochten. Optreden op het moment van de optocht zelf is blijkbaar niet mogelijk en achteraf gaan de organisatoren vrijuit. Met bestuurlijke boetes, zo hoopt men, kan deze ergernis effectiever worden bestreden. Een deel van de onvrede ontstaat omdat in de ogen van veel gemeenten de politie belangrijke taken in het lokale toezicht en in de handhaving laat liggen. Vaak gaat het om zaken die voor bewoners van groter gewicht zijn dan allerlei vormen van zware of georganiseerde criminaliteit, zoals de al eerder genoemde hondenpoep, rondhangende lawaaijige jongeren, verkeersonveiligheid bij scholen, of (brom)fietsen in de winkelpromenade (Elffers en De Jong, 2004; Terpstra, 2002). Tegelijk bestaat bij bewoners een toenemende verwachting, zo niet eis, dat de lokale overheid zichtbaar actief optreedt tegen bedreigingen voor de veiligheid. Lokale politici die zich willen profileren, proberen dat in toenemende mate via het thema onveiligheid. Voor lokale bestuurders die hun daadkracht willen tonen, vormen bestuurlijke boetes tegen 'kleine ergernissen' in de publieke ruimte en de 'verslonzing van de maatschappij' (Verbruggen, 2003, p. 6-7) een ideaal middel. Gemeenten hebben in de huidige situatie vaak het gevoel dat zij wel aangesproken worden op onveiligheid, maar dat zij niet de

middelen en bevoegdheden hebben om daadwerkelijk op te treden. Stedelijke toezichthouders, zoals stadswachten of politieursurveillanten, worden door gemeenten betaald om toezicht te houden, maar kunnen in de huidige omstandigheden niet veel meer dan aanwezig zijn en mensen op hun gedrag aanspreken.

Opvallend is dat argumenten die eerder werden aangevoerd voor de invoering van bestuurlijke boetes op andere terreinen, nu geen rol meer lijken te spelen. Toen werd gekozen voor bestuurlijke boetes in plaats van strafrechtelijke middelen omdat de handhaving een specifieke deskundigheid zou vereisen, dan flexibeler zou kunnen plaatsvinden en minder criminaliserende effecten zou hebben. Indien deze zelfde argumenten weer zouden zijn gevolgd, zou vermoedelijk juist niet zijn gekozen voor bestuurlijke boetes. De specifieke deskundigheid die daarvoor nodig is, valt juist eerder bij de politie te verwachten dan bij de gemeente. De verdeling van handhaving over twee partijen (gemeenten en politie) zal in de regel de flexibiliteit niet ten goede komen. Ten slotte, de gemeenten lijken de beschikking te willen hebben over een instrument waarvan men hoopt dat er juist wel (quasi-)criminaliserende effecten door zullen optreden.

Slot: mogelijke implicaties

De invoering van de bevoegdheid van gemeenten om bestuurlijke boetes op te leggen bij overlast in de publieke ruimte kan een reeks van niet-voorziene, onbedoelde en ongewenste neveneffecten hebben. Ten eerste moet er rekening mee worden gehouden dat met de komst van deze bestuurlijke boetes het veld van handhaving aanzienlijk complexer wordt. Meer partijen gaan zich met de handhaving in de publieke ruimte bemoeien. De kans bestaat dat dit tot fragmentering zal leiden. Ondanks alle bezweringsformules is onduidelijk hoe de verhouding tussen gemeenten en politie ten aanzien van handhaving in de publieke ruimte in de praktijk vorm zal krijgen.

Afstemmingsproblemen zijn te verwachten, alleen al omdat niet alle gemeenten zullen kiezen voor een regime van bestuurlijke boetes en daarmee de verhouding tussen politie en gemeente per gemeente zal verschillen. Ook al krijgt de gemeente het primaat in deze handhaving, de politie behoudt haar bevoegdheden. Gaat het fout, dan wordt van de politie toch verwacht dat zij paraat staat. De vooruitzichten voor een goede afstemming lijken bovendien niet geweldig omdat voorlopig zowel politie als gemeente hierbij een regierol opeisen.

De vraag dringt zich op in hoeverre gemeenten bij hun streven de bevoegdheid tot bestuurlijke boetes te verwerven voldoende hebben nagedacht over de mogelijke consequenties daarvan. In veel gevallen lijken de organisatorische, juridische en financiële consequenties te zijn onderschat. Zo lijken gemeenten verrast te zijn door de voorstellen van het kabinet dat gemeenten die kiezen voor een regime van bestuurlijke boetes daar dan ook 24 uur per etmaal voor verantwoordelijk zijn. Dat zelfde geldt voor de eisen van rechtsbescherming voor burgers en voor de weigering van het kabinet de gemeenten ook de bevoegdheid tot bestuurlijke boetes toe te kennen voor verkeersovertredingen zoals door rood licht rijden of te hard rijden. Ook de voorwaarden die worden gesteld aan het inhuren van private toezichthouders stuiten bij gemeenten op problemen. Vaak zijn de bezwaren van gemeenten tegen deze invulling van het systeem van bestuurlijke boetes ingegeven door financiële overwegingen. Gemeenten vrezen dat zo van hun plan dat deze handhaving zichzelf moet kunnen terugverdienen weinig terecht komt en dat vooral kleine gemeenten zullen afhaken.

Gemeenten lijken de mogelijkheden te overschatten om met behulp van boetes ongewenste gedragingen aan te pakken als over de stoep fietsen, huisvuil te vroeg aanbieden of wildplassen. De politie heeft de afgelopen decennia geleerd dat een confronterend hard optreden ook een prijs kan hebben en tot escalatie kan leiden. Goed politiewerk is vaak een juiste mix vinden van deëscalerende maatregelen, van verschillende probleemoplossende strategieën naast elkaar en eventueel gericht dwang. Het is de vraag of gemeenten zich de noodzaak van dergelijke afwegingen realiseren en of zij niet te veel verwachten van alleen een harde aanpak. Bovendien laten de gemeenten de uitvoering van deze handhaving over aan mensen die niet beschikken over de professionele capaciteiten om in toezicht en handhaving tot een dergelijke uitgebalanceerde strategie te komen.

Als argument voor een hard en consequent optreden wordt vaak aangevoerd dat burgers in de huidige situatie nu eenmaal een hard optreden zouden wensen. Nog afgezien van de vraag in hoeverre aan een dergelijke wens tegemoet moet worden gekomen, lijkt hier sprake van een misverstand. Zolang het gaat om veiligheid in het algemeen, zeggen burgers inderdaad vaak dat de politie harder moet optreden. Zodra het echter gaat om onveiligheid in hun directe omgeving of veroorzaakt door mensen uit eigen kring of waarmee zij zich identificeren, verwachten zij van de politie juist een begripvolle opstelling (Van der Vijver, 1993). Een overheid die desondanks kiest voor een harde, confronteren-

de opstelling kan zo ongewild de kloof met burgers juist vergroten. Als de handhaving door middel van bestuurlijke boetes effectief blijkt te zijn, en de 'kleine ergernissen' (aanzienlijk) minder optreden, dient zich de vraag aan hoe het dan verder zal gaan. Gemeenten gaan ervan uit dat de handhaving zich met de opbrengst van de boetes zal moeten terugverdienen. Echter, als de handhaving succesvol is, zullen de inkomsten teruglopen: immers er valt dan minder te beboeten. Zullen gemeenten dan de toezichthouders ontslaan en mag de politie het dan weer overnemen? Of zullen de grenzen van wat beboet wordt steeds verder worden opgeschoven om de inkomsten te garanderen? Hoe absurd dat laatste ook mag klinken, het is wel in de lijn met de wijze waarop de VNG de afgelopen tijd over de bestuurlijke boetes heeft gesproken. Volgens Jansen (1998, p. 42) leert de ervaring met de Wet Mulder 'dat de beschikbaarheid van de bestuurlijke boete het gevaar met zich brengt dat financiële overwegingen een grotere rol spelen dan handhavingsoverwegingen.'

Deze mogelijke ontwikkeling duidt op een ander fundamenteel probleem met de huidige voorstellen tot invoering van bestuurlijke boetes voor 'kleine ergernissen'. De gemeenten krijgen op deze wijze uiteenlopende bevoegdheden: zij stellen voor een belangrijk deel de regels, handhaven de regels door middel van boetes en ontvangen vervolgens de financiële opbrengst. Om het voorzichtig te zeggen: de schijn van belangenverstrengeling is daarmee niet uitgesloten. Dat is des te ernstiger omdat de VNG in de discussie over de invoering van deze bestuurlijke boetes er niet telkens blijk van geeft op dit punt zuiver te zijn. Ook al is door het kabinet aan lang niet alle wensen van de VNG tegemoetgekomen, ongegeneerd voor hogere boetes pleiten om de gemeentelijke kas kloppend te krijgen, scheidt wat dat betreft weinig vertrouwen voor de wijze waarop gemeenten mogelijk met dit nieuwe instrument zullen omgaan.

Literatuur

- | | |
|---|---|
| Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten | Den Haag, Ministerie van Justitie, 1994 (CTW 94/1) |
| <i>Handhaving door bestuurlijke boetes; advies aan de minister van Justitie</i> | Crawford, A. <i>The local governance of crime; appeals to community and partnerships</i> |

- Oxford, Oxford University Press, 1997
- Criminaliteitsbeheersing**
Criminaliteitsbeheersing; investeren in een zichtbare overheid
Den Haag, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001
- Elffers, H., W. de Jong**
'Nee, ik voel me nooit onveilig'; determinanten van sociale veiligheidsgevoelens
In: *Sociale veiligheid organiseren; naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*
Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004, p. 215-270
- Garland, D.**
The culture of high crime societies; some preconditions of recent 'law and order' policies
British journal of criminology, nr. 3, 2000, p. 347-375
- Jansen, O.J.D.M.L.**
Preadvies Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie
Den Haag, Raad voor openbaar bestuur, 1998
- Rogier, L.J.J.**
Kroniek Handhaving van bestuursrecht
Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, 11^e jrg., 2004, p. 61-70
- Terpstra, J.**
Sturing van politie en politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl
Zeist, Kerkebosch, 2002
- Terpstra, J.**
Veiligheidszorg en laatmoderniteit; veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid
Beleid en maatschappij, 31^e jrg., nr. 3, 2004, p. 153-162
- Vijver, C.D. van der**
De burger en de zin van het strafrecht
Lelystad, Vermande, 1993
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek e.a.**
Kerntaken van de politie; een inventarisatie van heersende opvattingen
Zeist, Kerkebosch, 2001
- Verbruggen, J.A.W. (red.)**
Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor invoering van de bestuurlijke boete
Den Haag, VNG uitgeverij, 2003
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**
Rechtshandhaving
's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1988 (Rapporten aan de regering WRR 35)

Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt

*J. van der Pal en H.M.G. Slangen**

Het beeld dat de burger heeft van de overheid, wordt sterk ingekleurd door wat de overheid presteert op het gebied van veiligheid en handhaving van regels. Gemeenten maken er zich dan ook hard voor om de burgers een zo hoog mogelijke veiligheid te garanderen en te zorgen voor een aangename en leefbare (woon)omgeving. De ambities van veel gemeenten zijn hierbij hoog. Het is daarom frustrerend wanneer ambitieuze plannen niet kunnen worden verwezenlijkt als gevolg van beperkingen in regelgeving en bevoegdheden.

Onder het huidige systeem is het zo dat de afhandeling van overtredingen van bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) door het strafrecht wordt geregeerd. Dit betekent dat een gemeentelijke toezichthouder die bijvoorbeeld een wildplasser betrapt het alleen bij een constatering van de overtreding moet laten. De politie is bevoegd om in een dergelijk geval op te treden. Gemeenten ervaren het als een gemis dat 'het werk niet kan worden afgemaakt' door het opleggen van een boete.

De invoering van de bestuurlijke boete, een uitvloeisel van het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, moet gemeenten in staat stellen om effectief en efficiënt te gaan handhaven. Intensievere controles worden mogelijk, waardoor de pakkans van overtreders wordt vergroot. Bijkomend voordeel is dat de politie en de strafrechten worden ontlast wanneer gemeenten de bevoegdheid krijgen om bestuurlijk te gaan handhaven. Daarbij zijn bestuurlijke boetes beter dan het strafrecht geschikt om massaal beschikkingen te kunnen afgeven voor lichte vergrijpen. Daarnaast zullen gemeenten beter in staat zijn om de handhaving goed aan te kunnen sturen wanneer ze meer bevoegdheden in de uitvoering krijgen.

De VNG pleit daarom al jaren voor de intensivering van de bestuurlijke handhaving en dan in het bijzonder voor invoering van de bestuurlijke boete. Het lijkt er dan nu toch van te gaan komen.

* De auteurs zijn beiden beleidsmedewerker bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Het Kabinet heeft onlangs de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen bij de Tweede Kamer ingediend. Betekent dit dat er nu reden voor gemeenten is om te juichen? Dat valt nog te bezien. Hierna volgen een paar kanttekeningen.

Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Ingevolge het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kunnen gemeenten kiezen voor de introductie van de bestuurlijke boete voor een beperkt aantal (APV-)feiten. Een gemeente is dus niet verplicht om tot invoering over te gaan (invoering van de bestuurlijke boete voor fout parkeren en dergelijke wordt wel verplicht). Wordt gekozen voor de introductie van de bestuurlijke boete, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet de gemeenteraad een verordening in het leven roepen waarin wordt bepaald dat het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester bevoegd wordt om een bestuurlijke boete op te leggen. Daarnaast moeten in de verordening de normen (feiten) worden opgenomen die voor afdoening middels de bestuurlijke boete in aanmerking komen. Deze normen moeten overeenkomen met de in het aan het wetsvoorstel gekoppelde algemene maatregel van bestuur opgenomen feiten. De gedraging moet dus én op de landelijke lijst staan én in de gemeentelijke verordening zijn opgenomen. Wat er precies op de landelijke lijst komt te staan is nog niet bekend. Uit eerdere concepten blijkt echter wel dat het om een restrictieve lijst zal gaan en daar zit voor de VNG/gemeenten een belangrijk pijnpunt.

De VNG is voorstander van een brede invoering van de bestuurlijke boete, toegepast op verschillende terreinen en niet alleen voor (een beperkt aantal) APV-feiten. Het instrument van de bestuurlijke boete kan de efficiënte handhaving door gemeenten versterken, daar waar het lichtere overtredingen betreft die hinder en overlast opleveren en daarmee de openbare orde verstoren of de directe leefomgeving van burgers aantasten, zoals zwerfafval en illegaal aanbieden van huisvuil. Met de bestuurlijke boete kan direct 'lik op stuk' gegeven worden in situaties waarin de reguliere politiezorg niet kan voorzien. Dit geldt echter niet alleen voor de overtreding van APV-feiten.

Ook op andere terreinen kan de bestuurlijke boete een nuttige functie

vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan eenvoudige overtredingen door inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (bedrijven) maar ook ter handhaving van de bouwregelgeving en de verkeershandhaving.

Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen

Ook op het gebied van de verkeershandhaving zou de bestuurlijke boete een slagvaardig bestuurlijk handhavingsinstrument kunnen zijn. Het door het kabinet ingediende wetsvoorstel is echter veel te beperkt en dient ons inziens te worden gewijzigd zodat het mogelijk wordt om ook zaken als snelheidsovertredingen en roodlichtnegatie onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen.

Gemeenten stellen immers alles in het werk om een zo veilig mogelijke (woon)omgeving te creëren. Via het project *Duurzaam Veilig Verkeer* hebben gemeenten de laatste jaren ruim € 400 miljoen besteed aan infrastructurele aanpassingen. Dat is echter bij lange na niet genoeg om *Duurzaam Veilig Verkeer* volledig te implementeren. De VNG heeft daarom met het ministerie van Verkeer en Waterstaat de afspraak gemaakt – in 1997 vastgelegd in het convenant *Duurzaam Veilig Verkeer* – dat gemeenten als wegbeheerders de verblijfsgebieden ‘sober’ zouden inrichten. In hetzelfde convenant staat dat ter compensatie van deze sobere inrichting de handhaving zou worden geïntensiveerd.

Inmiddels hebben alle politieregio's regionale handhavingsteams onder leiding van het Openbaar Ministerie (O.M.). Deze teams zijn echter vooral actief bij ‘black spots’, die per definitie nauwelijks in woonwijken voorkomen. De inzet van deze teams gaat bovendien ten koste van de reguliere inzet voor verkeershandhaving vanuit de politiekorpsen. Als de regionale korpsen hierop worden aangesproken, wijzen zij niet alleen op het bestaan van de handhavingsteams van het O.M., maar ook op het feit dat infrastructurele maatregelen zelfhandhavend moeten zijn. Daarbij komt stevast een brief van het College van Procureurs-Generaal boven tafel waarin de handhaving in 30-kilometergebieden ontraden wordt als niet de nodige infrastructurele (zelfhandhavende) maatregelen zijn getroffen.

Deze ‘zelfhandhavende’ maatregelen zoals het O.M. ze noemt, bestaan echter niet. Er blijven immers altijd weggebruikers die het een uit-

daging vinden om een drempel of rotonde zo snel mogelijk te nemen. Dit blijkt ook uit de metingen die 3VO in 2004 heeft uitgevoerd: 85 procent van de automobilisten rijdt te hard, waarvan 65 procent meer dan 10 kilometer te hard, met alle risico's van dien voor spelende kinderen en andere weggebruikers. Bovendien hebben gemeenten als wegbeheerders tevens te maken met wensen vanuit het openbaar vervoer, goederenvervoer en vooral de hulp- en verzorgingsdiensten c.q. alarmdiensten. Zij vragen gemeenten om 'sobere' infrastructurele maatregelen te nemen omdat anders aanrijdtijden van ambulance en brandweer en reistijden van busdiensten niet gehaald worden. Het kabinet stelt voor om bestuurlijke handhaving alleen mogelijk te maken voor parkeren en stilstaan en een aantal andere kleine overtredingen. In de memorie van toelichting wordt gesproken over 'overtredingen die de plaats op de weg betreffen van voetgangers en fietsers'. Dit is echter een druppel op de gloeiende plaat als het gaat om de verkeersveiligheid. Daarvoor is vooral handhaving nodig op voorschriften inzake snelheid en roodlichtnegatie van auto's, motoren, brom- en snorfietzen binnen de bebouwde kom. De VNG heeft de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook laten weten dat haar ambitieuze doelstelling inzake verkeersveiligheid alleen te verwezenlijken is als de verantwoordelijke wegbeheerders het instrument van de bestuurlijke boete kunnen inzetten.

24-uurs verantwoordelijkheid

De lijn waar het kabinet in het wetsvoorstel voor kiest, is dat waar gekozen is voor invoering van de bestuurlijke boete de politie niet meer stelselmatig aandacht zal besteden aan kleine ergernissen en het bestuur een 24-uurs beschikbaarheid van de bestuurlijke toezichthouders waarborgt. De politie blijft wel bevoegd strafrechtelijk op te treden. Of de politie ook daadwerkelijk gebruik zal maken van de haar toekomende bevoegdheid valt nog te bezien. In de memorie van toelichting staat: 'De gemeente heeft de vrijheid de inzet van toezichthouders overlast in de openbare ruimte te bepalen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en noodzaak. Indien het echter noodzakelijk is om in het weekend en in de avonduren actief te handhaven, draagt het gemeentebestuur hiervoor de verantwoordelijkheid en kan zij in beginsel geen beroep doen op de inzet van het regionale politiekorps'. De VNG is van mening dat de introductie van de bestuurlijke boete er

niet toe mag leiden dat de politie – die daarvoor 24 uur paraat is – zich terugtrekt van het terrein van het toezicht op zaken die ook via de bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd. Voorkomen moet worden dat de politie voor de burger en het bestuur niet meer aanspreekbaar en inzetbaar is voor de handhaving van de kleine norm. De politie moet aanwezig blijven in het straatbeeld en heeft een taak bij het corrigeren van onaanvaardbaar gedrag. Ten aanzien van de 24-uurs beschikbaarheid liggen er (grote) financiële en organisatorische problemen voor met name de kleinere gemeenten. Dit zou van grote invloed kunnen zijn op het aantal gemeenten dat uiteindelijk voor invoering van de bestuurlijke boete kiest.

Financiën

Over de financiële consequenties van de invoering van de bestuurlijke boete voor gemeenten bestaat op dit moment nog onduidelijkheid. Zo is bijvoorbeeld niet bekend welk bedrag van de boetes gemeenten mogen houden (doorberekening ketenkosten) en welke kosten er aan de invoering van de bestuurlijke boete voor gemeenten zijn verbonden (worden gemeenten gecompenseerd?). Gemeenten zullen eerst duidelijkheid willen hebben over deze vraagstukken alvorens zij zullen besluiten om tot invoering van de bestuurlijke boete over te gaan. Daarnaast is het kabinet ook nog voornemens om een bedrag van € 10 miljoen te korten op het Gemeentefonds, omdat het rijk door de invoering van de bestuurlijke boete fout parkeren verlies aan inkomsten verwacht. Het kabinet komt tot dit bedrag op basis van berekeningen waaruit zou blijken dat de gemeenten, en wel in het bijzonder de G4-gemeenten, ruim € 10 miljoen gaan verdienen aan de invoering van de bestuurlijke boete.

De VNG verzet zich tegen iedere uitname uit het Gemeentefonds bij invoering van de bestuurlijke boete. Naar haar mening is er namelijk geen sprake van dat de introductie van de bestuurlijke boete de gemeenten als totaal of de G4-gemeenten geld oplevert. De berekeningen van het kabinet die als onderbouwing moeten dienen voor de korting schetsen een verkeerd beeld. In de berekeningen worden posten buiten beschouwing gelaten, kosten te laag en gemeentelijke inkomsten te hoog ingeschat. Enkele voorbeelden:

- Het kabinet gaat ervan uit dat de vier grootste gemeenten al over een handhavingsapparaat beschikken. Deze kosten van handhaving en de betreffende ketenkosten zijn dan ook niet in de berekeningen van het ministerie meegenomen. Maar wat is het geval, betreffende gemeenten hebben deze boes zelf moeten financieren, terwijl de opbrengsten van hun inzet al jaren naar het rijk gaan.
- Het kabinet heeft als vertrekpunt van de berekeningen gekozen voor het aantal overtredingen in 2002. Vervolgens zijn deze overtredingen zonder onderbouwing jaarlijks met 10% verhoogd. Op basis hiervan wordt voor 2006 een aantal overtredingen geraamd dat bijna 50% hoger is dan in 2002. Dit geëxtrapoleerde aantal overtredingen vormt de basis voor de berekening van de inkomsten uit bestuurlijke boetes voor de G4-gemeenten. Deze aanname wordt door de gemeentelijke praktijk als niet realistisch beschouwd. De verwachte inkomsten voor de gemeenten zullen aanzienlijk lager moeten worden geraamd.
- Daarnaast is in de berekeningen niet verwerkt dat de aantallen overtredingen in 2002 de optelsom zijn van de inspanningen van gemeenten en vooral de politie (veelal meer dan de helft). In de berekeningen voor 2006 zijn simpelweg alle overtredingen (inclusief het politiedeel) als opbrengst voor de gemeente geboekt. Het zal duidelijk zijn dat als de gemeente de politiebijdrage voor haar rekening moet gaan nemen, de bestaande handhavingscapaciteit bij de gemeente moet worden verdubbeld. Dat betekent dan wel dat de kosten daarvan moeten worden opgenomen in de berekeningen en verrekend met de inkomsten.
- In de berekeningen is ook geen rekening gehouden met de 24 uren beschikbaarheid. Voldoen hieraan maakt extra capaciteit noodzakelijk en zal dus tot extra kosten voor de gemeenten leiden.
- Niet onbelangrijk is ook dat in de berekeningen voor de korting geen rekening is gehouden met de capaciteitsuitbreiding die de gemeenten met de bestuurlijke boete willen gaan realiseren. Verwijzend naar de memorie van toelichting gaan de ministers bij capaciteitsuitbreiding uit van € 2,50 aan kosten tegen € 1 aan inkomsten.
- Tot slot hebben wij ook onze vraagtekens bij de door het kabinet ingeschatte ketenkosten en kosten van bezwaar en beroep.

Conclusie

De VNG pleit voor invoering van de bestuurlijke boete op verschillende gebieden te weten:

- verkeershandhaving; bijvoorbeeld het fietsen op trottoirs, fietsen zonder licht, snelheidsovertredingen en het door rood licht rijden;
- bouw- en milieuregelgeving; bijvoorbeeld illegale bouwwerken, gebruiksveranderingen, het verkeerd aanbieden van afval en het illegaal dumpen van grofvuil;
- de Algemene Plaatselijke Verordening (APV); bijvoorbeeld illegaal plakken, graffiti, en hondenpoep, plaatsen van terrassen en uitstallingen, kappen van bomen, parkeren van grote voertuigen, -wrakken (hfd. 5.1 model-APV) enzovoort.

Bij dit soort relatief eenvoudige overtredingen is tussenkomst van het Openbaar Ministerie (O.M.)/de politie niet noodzakelijk. Het capaciteitsgebrek bij de politie en het O.M. is een belangrijk argument voor invoering van de bestuurlijke boete. De politie en het O.M. kunnen zich dan richten op zwaardere delicten. Bovendien wordt voorkomen dat de zaak geseponerd wordt en er van een 'opvoedend effect' geen sprake is.

Voor de beoogde korting van € 10 miljoen op het Gemeentefonds zijn principieel en financieel geen argumenten aan te voeren. Gemeenten zijn gediend met een adequaat en effectief instrument om tot een bredere bestuurlijke aanpak van tal van kleine ergernissen te komen. Handhaving kost geld en gemeenten zijn uiteraard bereid hiervoor te investeren. Wel moet voorkomen worden dat organisatorische en financiële knelpunten een extra obstakel vormen voor de zo noodzakelijke invoering van de bestuurlijke boete en uiteindelijk voor de aanpak van veiligheid op lokaal niveau. Dit overwegende past het niet dat het kabinet een extra bezuiniging op het Gemeentefonds wil doorvoeren. Een alternatieve oplossingsrichting, compensatie van de korting door het verhogen van de minimumtarieven van de bestuurlijke boetes, is naar onze mening alleen aanvaardbaar indien dit een generieke verhoging voor het gehele land betreft.

De bestuurlijke boete en het verlangen naar handhaving

*A.C. Berghuis**

Het is al lang niet meer zo dat de bestuurlijke boete wordt gezien als een mogelijkheid die in de marge van het strafrecht een nuttige aanvulling kan betekenen. Wel is dat het officiële dogma. Zo zei de regering nog in 1999-2000 dat 'aan de randen van de harde kern van het strafrecht ... invoering van de bestuurlijke boete onder omstandigheden een gewenste aanvulling [kan] zijn op de bestaande handhavingsmogelijkheden ...'.¹ Ook de officiële criteria voor introductie van de bestuurlijke boete wijzen eerder op een marginale dan op een grote rol van de bestuurlijke boete. De volgende criteria gelden nog steeds (oorspronkelijk waren het er meer²):

- Alleen bij regels met een geringe normatieve lading.
- De overtreding veroorzaakt in de regel geen letsel of schade.
- Alleen bij zodanig duidelijke normomschrijving dat een eenvoudige en doelmatige uitvoering gewaarborgd is.
- In de handhaving zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangmiddelen nodig.
- De handhavende autoriteit beschikt over voldoende deskundigheid.

In de praktijk blijkt echter dat ondanks dit bescheiden formele uitgangspunt de bestuurlijke boete aan een grote opmars bezig is. Zo hebben allerlei instanties, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Autoriteit Financiële Markten en de Arbeidsinspectie, de bevoegdheid om zelf boetes op te leggen. Dit geldt niet alleen voor simpele zaken en relatief lichte, slachtofferloze delicten, maar ook bij overtredingen met letsel en schade als gevolg. Ook overtredingen die sterke afkeuring ontmoeten, en die dus de roep om rechterlijke tussenkomst kunnen uitlokken, mogen worden afgehandeld door deze

* De auteur is als hoofd Ontwikkeling & Onderzoek verbonden aan het Parket Generaal te Den Haag.

¹ TK 1999/2000, 26 800 VI, 67, 8

² Zie TK 1999/2000, 26 800 VI, 67, 11, in latere stukken zijn deze criteria teruggebracht en licht gemodificeerd, zie bijvoorbeeld TK 2003/2004, 29 279, 9, 24 en TK 2003/2004, 29 523, 3, 4.

instanties. Hetzelfde geldt als verdergaande dwangmiddelen aan de orde zijn. Steeds gaat het hierbij om redelijk afgepaalde sectoren waarbinnen een bestaand en gespecialiseerd toezichthoudend orgaan boetes op kan leggen die bij bezwaar in het bestuursrechtelijke traject kunnen worden afgedaan. Het recente voornemen om in het publieke domein het gemeentebestuur bevoegdheden te geven zelf punitief op te treden, is een nieuw verschijnsel in de trend van uitbreiding van de bestuurlijke boete.

Meer regels = meer handhaving

Als reden om steeds meer buiten het strafrecht te doen, wordt aangevoerd dat politie en justitie onvoldoende capaciteit hebben om alle handhaving te doen. Dat is ook zo. De geweldige explosie van ordeningswetgeving van de laatste decennia, in allerlei sectoren van het maatschappelijke leven, heeft geleid tot een navenante toename van het verlangen naar handhaving: toezicht op naleving van regels, ingrijpen bij overtredingen. Iedere sector streeft daarbij naar een optimalisering, zo niet maximalisering, van die handhaving – de handhaving is immers direct verbonden met het realiseren van beleidsdoeleinden in de gezondheidszorg, het financieel-economische verkeer, het wegverkeer, de sociale zekerheid ... Het is dan begrijpelijk dat allerlei bestuurlijke instanties eigen handhavinginstrumenten willen om hun beleid te helpen verwezenlijken.

Dit is echter niet een onontkoombare ontwikkeling. Als er minder regels worden gesteld, valt er ook minder te overtreden en is dus ook minder toezicht en sanctionering nodig. De ontwikkeling rond (aftrekposten in) het belastingrecht laat zien dat dit geen idiote bewering is.

In de jaren tachtig is na uitvoerige analyse geconstateerd dat onder de toenmalige wettelijke regimes de fraude in de sfeer van belastingen, uitkeringen en subsidies niet met alleen handhaving te keren valt, maar dat daarvoor meer fundamentele wettelijke aanpassingen nodig zouden zijn (de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik). Naar analogie: er is een fors handhavingtekort geschapen doordat in vele wijken verkeersborden zijn neergezet waarmee de maximale snelheid op 30 km/uur is gesteld. Dat leidt tot een beroep op meer agenten om hierop toe te zien. Wellicht ware te overwegen om hier niet de knoet in te zetten maar om vooreerst te denken aan zodanige aanpassing van de infrastructuur dat de maximale 30 km/uur een logische uitkomst is.

Hogere straffen gewenst

Een ander argument om uit te wijken naar het bestuurs(straf)recht was gelegen in de waarneming van 'de lastige strafrechter'. Bij allerlei ordeningswetgeving gaat het veelal om normen waarbij de overtreding weinig morele verontwaardiging losmaakt. Zo leidde het meer opvissen dan de Europese quota tot een ambivalente beoordeling: weliswaar worden formeel regels overtreden maar de visser moet toch wat. De strafrechter, geworteld als hij is in juist ook het commune strafrecht met inbraken, verkrachtingen en doodslag, was dan weinig geneigd forse straffen op te leggen. Er werd op vertrouwd dat een bestuursrechter minder moeite zou hebben met zware geldboetes die mogelijk wél afschrikkend zouden uitwerken.

Inmiddels lijkt dit argument aan kracht te verliezen. Enerzijds is ook in het strafrecht nadrukkelijk aandacht gekomen voor het wegnemen van het met het delict verkregen voordeel, ook als dat om aanzienlijke bedragen gaat (de 'pluk ze-wetgeving'). Anderzijds lijkt het erop dat zeker bij zware financiële sancties de bestuursrechter kan volstaan met enkel een marginale toetsing van de boetebeschikking van het bestuurlijke orgaan. Op grond van EVRM-beginselen zou hij dan wel degelijk moeten bezien of gegeven de bijzondere kenmerken van de individuele casus 'matiging' van de boete aan de orde moet zijn.

Kleine ergernissen en het financiële motief

De gemeenten hebben aangedrongen op meer eigen punitieve bevoegdheden om regelovertreders aan te pakken. Ook hier is het argument gebruikt dat politie en justitie daarvoor onvoldoende energie beschikbaar hebben. Inmiddels is gebleken dat dit argument geen stand meer houdt. De politie is in vele steden massaal gaan bekeuren voor overtreding van de Algemene Plaatselijke Verordening en het O.M. blijkt de daaruit voortkomend kantonzaken goed aan te kunnen. Uit de ontwikkeling komt naar voren dat niet zozeer de capaciteit van de politie en de justitie beslissend is, maar de wil en het vermogen van het gemeentebestuur om wat te doen aan de leefbaarheid van de stad. De roep om meer eigen bevoegdheden van het gemeentebestuur lijkt een haast mythisch karakter te dragen: er zijn (deels ongedefinieerde) problemen en waarom doet men daar niets aan! Als dan mogelijkheden worden geboden om daar zelf wat aan te doen (aanbieden van

een strafrechtelijke transactie door het bestuur op grond van art. 37 WED)³ dan blijkt vooral bij gemeentebesturen een gebrek aan handhavingscultuur. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat er nauwelijks transacties worden aangeboden omdat men niet gewend is om burgers streng, met straf, aan te spreken. Dit wijst eerder op onvermogen dan op gebrek aan bevoegdheden.

De wens om meer te kunnen lijkt te berusten op het algemene gevoel dat men meer zou moeten doen aan handhaving, en dat dit wel voor elkaar komt indien men meer middelen ter beschikking zou hebben. Natuurlijk steekt het als gemeenten wel kosten zouden moeten maken voor handhaving, maar dat de opbrengsten van de (strafrechtelijke) boete naar 's rijks kas gaan. Het gemeentebestuur wil om die reden ook gaan over de lokale verkeershandhaving, want daar valt geld mee te verdienen. Daarmee kan de lokale handhaving (ook op nadere terreinen dan het verkeer) worden gefinancierd, en wellicht kunnen daarmee nog andere lokale noden worden gelenigd. Waar de opbrengst van boete op rijksniveau neigt tot het leiden van een eigen leven, zal het financiële motief op lokaal niveau niet anders uitwerken.

Prijs: onduidelijkheid en onevenwichtigheid

De ontwikkeling van de bestuurlijke boete leidt tot een proliferatie van instanties die boetes opleggen. Zo lang dat geschiedt binnen bepaalde sectoren van bijvoorbeeld het bedrijfsleven, hoeft dat geen groot probleem te zijn. Maar als op straat meer geüniformeerden verschijnen, kan dat wel verwarring geven: naast de politie komen dan niet alleen geüniformeerde particuliere bewakingsdiensten maar ook nog gemeentelijke toezichthouders. Allemaal verschillende bevoegdheden, maar steeds met uniformen die – voor een burger – niet duidelijk verschillend zijn. Per gemeente natuurlijk een eigen regime, want keuzevrijheid is geboden. Dus als we van de ene gemeente naar de andere gaan, gelden niet alleen andere regels (vrijheid in keuze APV's) maar gaat in de ene gemeente de politie er over en in de andere de gemeentelijke toezichthouder. Of als we sommige voorstanders van de absolute keuzevrijheid van gemeenten volgen: van 9 tot 5 gaat de gemeenteambtenaar er over, daarbuiten de politie. De ene keer krijgt

³ Wet op de economische delicten. De WED is onder meer van toepassing bij overtredingen van de Wet milieubeheer.

de burger een strafrechtelijke boete die, als hij het er niet mee eens is, doorgaat naar het O.M. en de kantonrechter. De andere keer krijgt hij een gemeentelijke beschikking en volgt zo nodig een beroep op de gemeenten en de bestuursrechter. Valt hier straks nog een touw aan vast te knopen voor de eerbare wildplasser?

Duidelijk is ook dat er een soort van openbare-orde-politie ontstaat van de (grotere) gemeenten, die onder andere het parkeren doet en de overlast. Logisch lijkt het dat de politie zich dan wat terugtrekt en zich meer richt op de 'echte criminaliteit'. Maar waren we nu juist niet gelukkig met het feit dat we één politie hadden die kon werken 'van wijk tot wereld'?

Ten slotte: een diversificatie van het straffende vermogen maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om nog enig evenwicht te houden in de hoogte van straffen. Uit bestuurlijk-instrumentele overwegingen neigt men ertoe geldboetes omhoog te stuwen, vanwege de verwachting dat hard slaan disciplinerend werkt. Deze, in zijn algemeenheid overigens onjuiste, gedachte creëert onevenwichtigheid in het gehele stelsel van delicten en daarop gegeven straffen.

Conclusie

De opmars van de bestuurlijke boete gaat niet langs heldere lijnen. Toevalligheden en oneigenlijke argumenten spelen, naast eigenlijke redenen, een rol. Een dergelijke feitelijk 'ongestuurde ontwikkeling' leidt er waarschijnlijk toe dat we over een aantal jaren een Staatscommissie instellen om een nieuwe orde te scheppen, of anders gezegd: om de geest weer in een fles met een herkenbare vorm te duwen.

Wet bestuurlijke boete: recht doen aan gemeentelijke autonomie

*A.G. Mein**

Naar verwachting zal per 1 januari 2006 de Wet bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte in werking treden. Het lokaal bestuur heeft, bij monde van de VNG, lang aangedrongen op een bestuurlijke boete voor overlast in het publieke domein. Het bestuur zag namelijk met lede ogen aan dat de politie steeds minder toekwam aan de strafrechtelijke handhaving van de APV. De politie trok zich immers terug op haar kerntaken. De bestuurlijke boete voor overlast in de publieke ruimte is dan ook een gewild extra instrument om de binnenstad of de wijk 'schoon, heel en veilig' te krijgen.

Maar is dat ook zo? Is de bestuurlijke boete een welkome aanvulling van het sanctie-instrumentarium of schieten de strekking en reikwijdte van het wetsvoorstel hiervoor te kort? En hebben we hier te maken met symboolwetgeving?

In dit artikel zal ik betogen dat het voorliggende wetsvoorstel niet beantwoordt aan de langgekoesterde verwachtingen. Vervolgens geef ik aan op welke wijze de bestuurlijke boete wel goed zou kunnen worden ingezet voor het lokale veiligheidsbeleid.

Doelstelling

Op basis van de nieuwe wettelijke regeling zou het lokale bestuur slagvaardiger moeten kunnen optreden en zo direct invloed uitoefenen op de feitelijke uitvoering van zijn veiligheidsbeleid.

Beleidsbepaling, regelgeving, uitvoering en handhaving met betrekking tot het lokale veiligheidsbeleid komen nadrukkelijker in één hand

* De auteur is werkzaam bij B&A als onderzoeker/adviseur op het gebied van veiligheidsvraagstukken en als docent verbonden aan de opleiding Integrale Veiligheidskunde aan de Hogeschool Utrecht.

te liggen. Dit leidt tot een versterking van de gemeentelijke autonomie. Een belangrijk aspect is dat de opbrengst uit de opgelegde boetes ten goede komt aan de gemeente, waar die in het verleden in 's rijks kas vloeiden. Dit zou gemeenten de mogelijkheid bieden om de lokale handhaving te versterken, aldus de memorie van toelichting. Het mag duidelijk zijn dat het wetsvoorstel hierdoor interessant is voor gemeenten. Vooral die gemeenten die al langer de wens koesteren om de lokale handhaving te intensiveren, maar daar niet aan toekomen in verband met de extra kosten. De bestuurlijke boete paste in het veiligheidsbeleid van het kabinet om het toezicht en de handhaving zichtbaar te versterken.

Het wetsvoorstel gespiegeld aan de praktijk

Hoe werkt het voorliggende wetsvoorstel nu uit in de gemeentelijke praktijk? Dan vallen drie punten op: de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel, de kwaliteitseisen ten aanzien van de toezichthouder en de relatief hoge lasten die samenhangen met de implementatie en uitvoering van de wet.

Reikwijdte wetsvoorstel in relatie tot gemeentelijke beleidsvrijheid

Op basis van de systematiek van het wetsvoorstel kunnen gemeenten straks een bestuurlijke boete opleggen voor overtredingen van bepalingen die zijn opgenomen in de APV én die tegelijkertijd voorkomen op een in een algemene maatregel van bestuur (amvb) opgenomen lijst van categorieën van gedragingen. In de amvb is ook de hoogte van de boete geregeld.

Volgens de memorie van toelichting is dit systeem gekozen om recht te doen aan de lokale verscheidenheid en beleidsvrijheid van gemeenten bij de formulering van hun verordeningen. Verder moet de gemeente die kiest voor de bestuurlijke boete, zorgdragen voor handhaving van alle in bovengenoemde amvb opgesomde feiten. Een selectie maken mag niet. Anders zou het te onoverzichtelijk worden voor politie en Openbaar Ministerie, aldus de memorie van toelichting. Hiermee wordt de lokale autonomie danig ingeperkt, terwijl het wetsvoorstel nu juist werd gepresenteerd als een middel tot versterking van de positie van gemeenten bij de uitvoering van hun veiligheidsbeleid.

Kwaliteitseisen gemeentelijk toezichthouders

Een gemeentelijke toezichthouder zal straks tijdens zijn surveillance door de binnenstad overlastveroorzakers op heterdaad betrappen en hen een rapportje uitreiken waaruit blijkt dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het daadwerkelijke boetebesluit volgt later per post. Deze toezichthouder moet volgens de memorie van toelichting beschikken over buitengewone opsporingsbevoegdheid voor het geval de overlastveroorzaker de identificatieplicht overtreedt (art. 2 Wld jo. art. 447^e WvSr). Dit betekent dat het gemeentebestuur voor de toezichthouders buitengewone opsporingsbevoegdheid moet aanvragen bij de minister van Justitie. Om hiervoor in aanmerking te komen moet de toezichthouder onder meer voldoen aan eisen van betrouwbaarheid, integriteit en vakbekwaamheid.

Met het stellen van deze eis bewaken de ministers terecht een zeker kwaliteitsniveau. Maar zij leggen de lat onnodig hoog door algemene vakbekwaamheidseisen te stellen voor het behalen van het diploma van buitengewoon opsporingsambtenaar, terwijl het in feite gaat om de toepassing van één enkel artikel ten behoeve van de handhaving van de identiteitsplicht.

Met het inperken van de gemeentelijke keuzevrijheid en daarmee reikwijdte van de bestuurlijke boete en het onverkort stellen van de eis te beschikken over een diploma voor buitengewoon opsporingsambtenaar haalt het Rijk bij wijze van spreken door de achterdeur weer weg, wat zij aan de voordeur aanbod.

Implementatie- en uitvoeringslasten

Met de bestuurlijke boete wordt een bestuursrechtelijk systeem geïntroduceerd. Tegen het boetebesluit staat bezwaar open bij de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders en later beroep bij de rechtbank. De bezwaarschriften moeten binnen de gemeentelijke organisatie worden verwerkt. Er zal verweer moeten worden gevoerd in het kader van de bij de rechtbank ingestelde beroepen. Een en ander brengt extra werk met zich mee, nog onduidelijk is hoeveel. In de memorie van toelichting wordt wel gesproken van een percentage bezwaarschriften van 10%. In de beginfase zal zeker een toename aan bezwaarschriften zijn te verwachten.

Als de bezwaar- en beroepschriften zijn afgehandeld, volgt de fase van de inning van de boetes. Gemeenten hebben natuurlijk al wel ervaring

opgedaan met de inning van een last onder dwangsom die is verbeurd of gemeentelijke belastingen, maar dit is toch wel een relatief nieuwe tak van sport voor gemeenten, waarvoor nader te bepalen extra personeelsleden moeten worden vrijgemaakt. De inning van aan zwervers en verslaafden opgelegde boetes of notoire wanbetalers zal niet meevallen. Gemeenten zullen niet zo'n hoog inningspercentage kunnen realiseren als het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat kan bogen op veel routine en schaalvoordeel.

De afhandeling van de bezwaar- en beroepschriften en de inning van de boetes brengen dus aanzienlijke (personeels)kosten met zich mee. Idealiter worden deze kosten voor een deel gefinancierd uit de boeteopbrengst. De kosten staan echter in geen verhouding tot de verwachte opbrengsten.

Daarnaast gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de gemeente die heeft gekozen voor bestuurlijke boete zelf zeven dagen per week gedurende 24 uur voorziet in de handhavingscapaciteit en in beginsel geen beroep meer kan doen op de politie. In de huidige omstandigheden is dit geen realistische eis in de richting van (vooral minder grote) gemeenten, gelet op hun beperkte handhavingscapaciteit en de kosten die samenhangen met de uitbreiding daarvan.

Symboolwetgeving?

Zoals gezegd is het doel van het wetsvoorstel te voorzien in een lacune in het lokale veiligheidsbeleid en de positie van de gemeente te versterken bij de uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid. Als gemeenten zich gaan voorbereiden op de invoering van de wet, komen echter de nodige beperkingen en voorwaarden naar voren die het realiseren van deze doelstelling frustreren. Hierdoor verliest de wet aan aantrekkingskracht, vooral voor de minder grote gemeenten. Dit terwijl het wetsvoorstel in de beleidsnota's is gepresenteerd als een versterking van de positie van de gemeente bij het bevorderen van de veiligheid en leefbaarheid.

De veiligheidsministers demonstreren met dit wetsvoorstel vooral hun legislatieve daadkracht als het gaat om de aanpak van overlast in het publieke domein. Maar ze pakken niet door en hebben in feite voor een hybride model gekozen. Zij blijven vasthouden aan strafrechtelijke handhaving en lijken een daadwerkelijke decentralisatie van het veiligheidsbeleid niet aan te durven. Zij sturen immers door middel van de

eerdergenoemde amvb en het vereiste diploma voor buitengewoon opsporingsambtenaar weer danig bij op de eerder gecreëerde decentrale handhavingsbevoegdheid. Vermoedelijk willen de ministers de landelijke sturing op het veiligheidsbeleid niet uit handen geven. Een en ander past wel in de recente trend van centralisatie van het veiligheidsbeleid. Dit terwijl een omvangrijk deel van de veiligheidsproblematiek zich op lokaal niveau afspeelt, zo ook de problematiek waarin dit wetsvoorstel werd geacht te voorzien. Bovendien is er op lokaal niveau voorzien in afdoende juridische en democratische controle via bestuursrechter respectievelijk de gemeenteraad. Hierdoor dreigt het bij symboliek te blijven en moeten we dit wetsvoorstel toevoegen aan een rijtje symboolwetgeving waaronder bijvoorbeeld de bestuurlijke ophouding. Wetten die het beeld creëren van een actief optredende Rijksoverheid, maar die op lokaal niveau onvoldoende uitvoerbaar blijken.

De uitkomst voor het lokale veiligheidsbeleid!

Er is zeker plaats in het handhavingsspectrum voor een bestuurlijke boete voor overlast in de publieke ruimte. Hierna ga ik in op de vraag hoe de bestuurlijke boete een wezenlijker bijdrage kan leveren aan het realiseren van het lokale veiligheidsbeleid en daarmee beter beantwoordt aan de oorspronkelijke verwachtingen.

Zelf bepalen voor welke feiten een bestuurlijke boete kan worden opgelegd

De gemeente voert de regie bij het organiseren en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid. Daarnaast vraagt het lokaal veiligheidsbeleid om lokaal maatwerk. De veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek kan immers per gemeente verschillen. Als deze twee uitgangspunten consequent worden doorgetrokken, betekent dit dat gemeenten zelf moeten kunnen bepalen voor welke feiten zij een bestuurlijke boete opleggen en dat de keuzemogelijkheid niet moet worden ingeperkt of medebepaald door het Rijk.

Dit heeft een principiële en een praktische kant. Principieel omdat het voortvloeit uit de gemeentelijke autonomie bij het lokale veiligheidsbeleid en praktisch omdat een gemeente daarmee beter maatwerk kan leveren en sneller en doeltreffender kan inspelen op de lokale veiligheidsproblematiek.

Nu zullen critici beweren dat dit leidt tot onduidelijkheid en zelfs rechtsongelijkheid. In de ene gemeente word je bestuurlijk beboet voor wildplassen door een gemeentelijke toezichthouder en in de andere gemeente niet, daar geldt nog het strafrechtelijke regime. Ik vraag me af of het (potentiële) overtreders veel zal uitmaken op basis van welke regeling ze worden beboet. Sterker nog, door een bestuurlijke boete te introduceren, is de kans dat er zal worden opgetreden sowieso vergroot. Bovendien bestaan er nu ook al tal van verschillen tussen gemeenten als het gaat om de uitvoering van lokale regelingen, bijvoorbeeld de hoogte van de onroerendezaakbelasting of de leges. Aan deze problematiek kan overigens worden tegemoetgekomen door een principiële stap verder te gaan en de handhaving van de APV in zijn geheel over te hevelen van het strafrecht naar het bestuursrecht. Het vasthouden aan strafrechtelijke handhaving van de APV door de politie naast de bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente, het zogenoemde duale stelsel, creëert immers een hybride en onnodig complex systeem. Bijkomend voordeel is dat het gemeentebestuur hiermee nog meer wordt gestimuleerd zijn verantwoordelijkheid te nemen als het gaat om de aanpak van overlast in het publieke domein.

Beter evenwicht baten en lasten

Vervolgens moeten de lasten die samenhangen met de implementatie en uitvoering van de bestuurlijke boete meer in verhouding worden gebracht met de opbrengsten. Natuurlijk is de boeteopbrengst geen doel op zichzelf en mag handhaving wat kosten, maar nu dreigt de wal het schip te keren.

Er zou een beter evenwicht kunnen worden gebracht tussen de baten en de lasten, door de lasten zoveel mogelijk te spreiden door samenwerking te zoeken met andere gemeenten. Zo kunnen gemeenten een gezamenlijke handhavingsorganisatie vormen. In de eerste plaats om zo voldoende toezichthouders op de been te brengen, vooral in de avonduren of rond sluitingstijden van de lokale horeca. Maar ook voor gemeenschappelijke werving, selectie en opleiding van toezichthouders en voor het aanvragen van opsporingsbevoegdheid. Een gemeenschappelijke handhavingsorganisatie biedt ook voordelen als het gaat om het gemeenschappelijke gebruik van kostbare ICT en voor de gemeenschappelijke inning van de opgelegde boetes.

Ook op het bestuurlijk-juridische vlak zouden gemeenten samenwer-

king kunnen zoeken, bijvoorbeeld bij het aanpassen van de lokale regelgeving, het opstellen van instructies aan de toezichthouders, modelbeschikkingen of de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften. Een ander middel om een beter evenwicht te brengen in de kosten en baten, is het uitbesteden van de inning aan het CJIB. Deze organisatie heeft een zeer goede staat van dienst als het gaat om de inning van geldboeten. Gemeenschappelijke uitbesteding kan mogelijk leiden tot kostenreductie en verhoging van de opbrengst door een effectievere inning.

Geen toezichthouders, maar (ook) handhavers

Om effectief te kunnen optreden tegen overlast in het publieke domein kunnen gemeenten niet alleen volstaan met de inzet van voormalige stadswachten of reguliere toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Zeker, een deel van deze groep functionarissen zal, na bijscholing, kunnen doorstromen naar de functie toezichthouder bestuurlijke boete overlast. Maar daarnaast is een ander type functionaris nodig: een handhaver. Een functionaris die beschikt over aanvullende sociale en technische vaardigheden. Het accent in de werkzaamheden verschuift namelijk van serviceverlening, goed rondkijken en hier en daar aanspreken naar actief optreden, deëscalerend optreden en soms aanhouden. Het optreden tegen overlast in de publieke ruimte is doorgaans lastiger en kan gemakkelijker leiden tot escalatie, zeker als het als het bijvoorbeeld gaat om optreden tegen wildplassen in horecagebieden rond sluitingstijd.

Gemeentelijke organisaties die zullen worden belast met het opleggen van de bestuurlijke boete, zullen tijd nodig hebben om door te groeien van toezicht- naar handhavingsorganisatie. Het zal ook tijd kosten om voor deze taak geschikt personeel te werven, selecteren en bij te scholen. Het zal waarschijnlijk ook iets hoger moeten worden ingeschaald. Het is dan ook denkbaar dat de gemeente noodgedwongen de bestuurlijke boete stapsgewijs (bijvoorbeeld eerst de binnenstad/probleemwijken, daarna andere wijken) invoert.

In de tussentijd, terwijl de werving en selectie loopt, zou in gemengde koppels of teams kunnen worden gewerkt bestaande uit een of meer toezichthouders oude stijl en een toezichthouder nieuwe stijl (eerdergenoemde handhaver). Het is dan voldoende als alleen de toezichthouder nieuwe stijl beschikt over buitengewone opsporingsbevoegdheid als

overgegaan zou moeten worden tot aanhouding. Dit betekent dat voor de reguliere toezichthouders geen buitengewone opsporingsbevoegdheid hoeft te worden aangevraagd en dat zij geen examen hoeven af te leggen.

Samenwerking met politie

Tot slot moet een soepele samenwerking met de politie zijn gegarandeerd. De gemeentelijke toezichthouders zullen overtreders aanhouden en willen overbrengen naar het bureau. Het is niet waarschijnlijk dat de politie zonder meer klaar staat om dit arrestantenvervoer voor zijn rekening te nemen. Dit zou wel eens kunnen betekenen dat de gemeente moet zorgdragen voor een verantwoord en veilig arrestantenvervoer. De gemeente moet hiertoe wel in staat zijn. In dit verband verdient het dan ook aanbeveling om een deel van de gemeentelijke toezichthouders extra te trainen en bijvoorbeeld uit te rusten met handboeien. In dat geval is het vereiste te beschikken over het diploma van buitengewoon opsporingsambtenaar zeker gerechtvaardigd. In het verlengde hiervan moet de gemeente de nodige afspraken maken met de politie. Er moet namelijk wel een cel beschikbaar zijn als de gemeentelijke toezichthouders een pleger van overlast hebben aangehouden. Mochten de gemeentelijke toezichthouders er onverhoopt niet in slagen een escalatie te voorkomen, dan moeten zij in noodgevallen kunnen rekenen op assistentie van de politie. Vergelijkbare afspraken zijn wel gemaakt tussen controleurs in het gemeentelijk openbaar vervoer en de politie. Kortom, de gemeente moet dus kunnen rekenen op flankerend optreden door de politie. Meer in het algemeen ligt een gemeenschappelijk optreden van gemeentelijke toezichthouders en politie, bijvoorbeeld bij bijzondere handhavingsacties in de binnenstad of rond sluitingstijden van de horeca, voor de hand. Dit versterkt de handhaving van het gemeentelijke veiligheidsbeleid.

Afsluiting

Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte zoals het er nu ligt, lijkt mooier dan het is. Het doet een daadkrachtige aanpak van de lokale veiligheid vermoeden, maar levert voor de lokale veiligheidspraktijk nog niet zo veel op. Daartoe zouden gemeenten

zelf in staat moeten worden gesteld de reikwijdte van de wet te bepalen. Ook de lasten die samenhangen met de implementatie en uitvoering van de bestuurlijke boete zouden meer in balans moeten worden gebracht met de boeteopbrengsten. Om zoveel mogelijk uit de wet te halen en de kosten te drukken, is intergemeentelijke samenwerking aangewezen. Verder is voor het welslagen van de bestuurlijke boete noodzakelijk dat tijdig geschikt personeel wordt gevonden en sluitende afspraken worden gemaakt met de politie.

Zero tolerance in de praktijk

Handhaving van de 'kleine norm' door politie of boa's?

*B.A.M. van Stokkom**

In de discussie rondom de invoering van de bestuurlijke boete wordt vaak verondersteld dat de politie niet zou toekomen aan de aanpak van lichte overtredingen. De politie stelt andere prioriteiten zoals de aanpak van geweld, straatroof en inbraken. En als de politie wel werk zou maken van handhaving van de 'kleine norm', dreigt al snel een overbelasting binnen het strafrechtelijke apparaat. Het O.M. zit er niet op te wachten om een toenemende stroom van 'lichtgewicht delicten' te verwerken. Het toezicht op kleine overtredingen, met name overtredingen binnen het kader van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (zoals fietsen op trottoirs, honden los laten lopen en bier drinken in parken), zou daarom door een nieuwe groep van gemeentelijke toezichthouders kunnen worden verricht. Aldus zou er een soort win-winsituatie kunnen ontstaan: de politie wordt ontlast en oriënteert zich op zwaardere delicten, terwijl een groep van bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) de kleine overtredingen voor zijn rekening neemt (zie VNG, 2003).

Deze voorstelling van zaken is in meerdere opzichten onjuist. Ten eerste pakt de politie, vooral in de grote steden, al vaak overlast en kleine ergernissen in de publieke ruimte aan. In het kader van afspraken over prestatiecontracten wordt veel werk gemaakt van kleine overtredingen. De politie Amsterdam-Amstelland heeft er zelfs een apart beleid op geënt: het zogenaamde Streetwise-beleid beoogt de veiligheid en de leefbaarheid in de stad te vergroten. Ten tweede is het maar de vraag of de politie ontlast wordt wanneer handhaving van de 'kleine norm' in handen komt van boa's. De politie moet immers rugdekking geven aan boa's die met verbaal geweld en bedreigingen te maken krijgen. In dat verband is het ook de vraag of boa's over voldoende gezag beschikken om burgers te stimuleren zich aan de regels te houden. In dit artikel zullen deze vraagstukken aan bod komen.

* De auteur is als onderzoeker werkzaam bij het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij dankt Mariëtte Christophe en Lodewijk Gunther Moor voor hun waardevolle suggesties.

De meeste aandacht gaat uit naar het Amsterdamse Streetwise-beleid. Wordt de regelnaleving door dat beleid bevorderd (minder overlast en hinderlijk gedrag) en tegen welke prijs (meer conflictsituaties tussen politie en burgers die uit de hand lopen)? Zou die balans anders uitvallen als boa's het werk van politiebeambten zouden overnemen? In het slotdeel wordt nagegaan of de handhaving van de kleine norm op andere manieren kan worden vormgegeven.

Dit artikel berust voor een groot gedeelte op de studie *Beledigd in Amsterdam; verbaal geweld tussen politie en publiek* (Van Stokkom, 2005) waarin het Amsterdamse Streetwise-beleid is geanalyseerd. Daarbij zijn de bejegeningklachten over 2002 onderzocht, de processen-verbaal belediging over een aantal maanden van 2003, en zijn vijftien Amsterdamse politiemensen uitvoerig geïnterviewd.

Het Amsterdamse Streetwise-beleid

Mede in reactie op de onleefbaarheid van de publieke ruimte heeft de Amsterdamse politie de bestrijding van overlast en asociaal gedrag hoog op de agenda gezet. Reeds bij zijn aantreden in 1997 keerde de toenmalige korpschef Kuiper zich tegen de valse romantiek rond de Amsterdamse anarchistische omgangsvormen. Met het Streetwise-beleid dat in 1998 van start ging, beoogt de politie kleine ingesleten overtredingen aan te pakken die het leefklimaat van de stad verzieken. Het gaat vooral om de aanpak van hinderlijke gedragingen waar het grote publiek zich aan ergert en die het veiligheidsgevoel bedreigen. Ook kleine overtredingen als rommel op de grond gooien, honden los laten lopen en geluidshinder worden aangepakt. Bedoeling is de straat terug te geven aan de burger, burgerzin te bevorderen in de hoop dat burgers meer oog voor elkaar en elkaars belangen krijgen.

In het kader van Streetwise moeten politieagenten meer bekeuren, burgers op hun gedrag aanspreken en laten zien dat regels consequent worden gehandhaafd. Het gaat niet alleen om meer bonnen schrijven maar vooral om de uitstraling naar andere burgers. De achterliggende gedachte is dat door het aanpakken van hinderlijk of asociaal gedrag op plekken waar veel mensen zijn, je de 'goeden' laat zien dat zij zich terecht goed gedragen. Aldus beoogt de politie Amsterdam om normen en fatsoenlijke omgangsvormen in het publieke domein op zichtbare wijze te herbevestigen en burgers inspiratie te bieden zelf ook waar mogelijk ergerlijk en storend gedrag aan

te pakken. Burgers gaan dan hopelijk meer beseffen dat leefbaarheid wordt bevorderd wanneer eenieder zich aan de regels houdt (zie themabesprekingen korpsmores 2004).

Daarnaast probeert de politie door Streetwise haar gezag te versterken. Een politie die te weinig of halfhartig reageert op normoverschrijdingen, dreigt immers haar gezag te verliezen. Gezag dat regelmatig 'voor paal' wordt gezet kan niet effectief zijn. Om die reden wordt het beledigen van politieagenten, door woord, gebaar of feitelijkheden (zoals in gezicht spugen) stringent aangepakt.

Hoewel korpschef Kuiper herhaaldelijk verwees naar de successen van het New Yorkse optreden tegen verloedering, geeft politie Amsterdam-Amstelland aan dat het Steetwise-beleid geen vorm van *zero tolerance* behelst. Een correcte omgang met de burger staat voorop. Doelstelling is dat staande houden en bekeuren niet mogen resulteren in een verstoorde verhouding met het publiek. Daarbij speelt dat een goede presentatie en uitstraling naar het publiek door de korpsleiding van groot belang wordt geacht (zie ook het boekje *Politie in vorm*, 2003).

Bovendien hecht de korpsleiding veel waarde aan integriteit en respectvol handelen zoals ook blijkt uit het korpsparool: 'rechtvaardig, integer, streng als het moet, liefdevol als het kan'. In dat kader maakt 'korpsmores' deel uit van trainingen die elk korpslid moet volgen. Tot die 'mores' behoort alert naar je eigen handelen kijken in het besef dat je de overheid vertegenwoordigt, en burgers op een positief kritische manier aanspreken.

Streetwise kent dus niet de rigueur van de *zero tolerance*-benadering. Het rücksichtlos aanspreken en staandehouden van burgers past sowieso niet in het Nederlandse klimaat van samenwerken en onderhandelen. De Amsterdamse aanpak sluit wel goed aan op de filosofie van *fixing broken windows* waarin herstel van informele binding en sociale controle wordt beoogd (Kelling en Coles, 1996).¹

Desondanks heeft Streetwise onmiskenbaar repressieve trekken, zij het dat niet alle heil wordt verwacht van het opleggen van negatieve sancties. Alle politiemensen zijn verplicht een aandeel aan Streetwise te geven en verbaliserend op te treden. Zij moeten minstens één of twee keer per dag het bonnenboek trekken. In het kader van Streetwise werden de laatste jaren ruim 400.000 extra processen-verbaal per jaar opgemaakt. Daarvan werd in 2003 in 58% van de gevallen

¹ Met Roché (2002) kunnen we daarom niet scherp genoeg *zero tolerance policing* en *broken windows policing* van elkaar onderscheiden.

de overtreder staande gehouden. Dat wil zeggen dat op jaarbasis meer dan 250.000 gesprekken worden gevoerd met mensen die kleine overtredingen begaan. De achterliggende gedachte is dat overtreders direct aanspreken op hun gedrag meer kans geeft op gedragsverandering dan een acceptgiro na enkele maanden. Bij deze forse investering moet worden aangetekend dat na 1995 ongeveer duizend extra politiemensen in dienst zijn getreden. Dat alles betekent een grote verandering. Was de Amsterdamse diender in het verleden geen echte bonnenschrijver, momenteel is er geen korps in Europa dat zoveel bonnen uitschrijft (jaarverslag, 2003).

Streetwise heeft grote gevolgen. Niet alleen voor de belasting van het politiewerk en de capaciteit van de politie, maar ook voor het arrondissementsparket Amsterdam. De algehele intensivering van toezicht op de 'kleine norm' heeft bij het parket geleid tot een grote toename van kantonstrafzaken die voortkomt uit handhaving van de APV, naast handhaving en sanctionering van zware verkeersovertredingen en zwart rijden / ordeverstoring in de trein. Tot APV-zaken horen hinderlijk gedrag zoals drankgebruik, openlijk gebruik of handel van drugs, graffiti, verontreiniging van de weg, loslopende honden en wildplassen. De gemeente Amsterdam staat voor wat betreft APV-vervolgingen in Nederland aan de top (in 2002: 15.562 zaken).² Dat betekent een grote belasting van de toch al schaarse capaciteit van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. In het meerjarenplan 2004-2006 spreekt het Amsterdamse parket de hoop uit dat de instroom van kantonzaken meer beheersbaar zal worden. 'Strafrecht is alleen een laatste redmiddel om notoire overtreders van "de kleine norm" te vervolgen.' Veel officieren en rechters zitten niet te wachten op lichtgewicht delicten en geven prioriteit aan ernstige zaken.³

Streetwise legt extra druk op politiemensen. Het is moeilijker altijd professioneel en beleefd te blijven. Een former optreden kan ertoe verleiden om in bepaalde omstandigheden incorrecte bejegening als legitiem te beschouwen, bijvoorbeeld als politiemensen menen dat 'afbekken' de enige taal is die bepaalde (groepen) burgers begrijpen. Ook het publiek moet wennen aan een repressiever beleid. Wanneer een voorheen klantvriendelijke politie strikt gaat handhaven, ontstaat

² Zie OM-Arrondissementsparket Amsterdam Meerjarenplan 2004-2006.

³ Buruma (2004) omschrijft de poging om de 'kleine norm' strafbaar te stellen als een miniaturisering van het strafrecht. Zijns inziens zou het O.M. niet belast moeten worden met 'flutzaken' als verbale bedreigingen en uit de hand gelopen beledigingen.

onzekerheid en irritatie. Stoot men onverwacht op een strenge politie-beambte, dan mondt dat niet zelden uit in agressie. Immers, de verwachtingen van burgers worden ruw doorkruist. Daadwerkelijke gezagsuitoefening door voorheen vriendelijke agenten kan aldus veel weerstand oproepen (zie Meershoek, 2000). Dat geldt uiteraard ook voor de vele niet-Amsterdammers ('stappers'; toeristen) die onbekend zijn met het Streetwise-beleid.

Enkele gevolgen van het Streetwise-beleid

In hoeverre heeft Streetwise veranderingen binnen de regelnaleving van het Amsterdamse publiek weten te bewerkstelligen? Wegen de winstpunten op tegen de gebreken? De resultaten van Streetwise zijn in veel opzichten positief te noemen. Uit recente gegevens van het korps blijkt dat burgers zich beter aan verkeersregels houden, terwijl wildplassen en kleine milieudelicten zoals hondenpoep minder voorkomen. Na ruim vierduizend bekeuringen komt het fietsen in de Leidsestraat bijna niet meer voor. Fietsers rijden minder door rood licht; tachtig procent van de fietsers voert inmiddels verlichting. Het aantal verkeersslachtoffers is daardoor de afgelopen jaren flink gedaald (Jaarverslag, 2003).

Streetwise komt tegemoet aan de wens van de burgerij om asociaal, hinderlijk en hufterig gedrag aan te pakken. Het grote publiek heeft het gevoel dat de overheid 'eindelijk wat doet'. Toch is er sprake van een dubbelzinnige houding. Zo is er onder het Nederlandse publiek weinig steun voor boetes voor minimaal te hard rijden (bijvoorbeeld vijf kilometer harder dan toegestaan).⁴ Ook afgaande op de vernieling van flitspalen is het draagvlak voor de handhaving van de maximumsnelheid bepaald niet groot.

De handhaving van de 'kleine norm' lijkt ertoe bij te dragen dat het onveiligheidsgevoel van burgers vermindert. Er ontstaat een voor-spelbaarder en meer geordend straatbeeld waardoor burgers zich meer vertrouwd voelen. Streetwise lijkt in veel opzichten de negatieve spiraal van wantrouwen en vermijdingsgedrag te doorbreken. Met name uit reacties op de voortvarende aanpak van verdachten die zijn aangehouden voor belediging of bedreiging, blijkt dat veel tram-

⁴ 57% van de Nederlandse burgers geeft aan geen begrip te hebben voor bekeuring van geringe snelheidsovertredingen (De Vries en Van der Vijver, 2002).

bestuurders en andere professionals zich gesterkt voelen en bereid zijn om burgers aan te spreken.⁵

Niettemin doen zich vele problemen voor. Op de eerste plaats is het moeilijk burgers duidelijk te maken zich aan de nieuwe verscherpte regels te houden. Soms worden gedragingen gesanctioneerd waarbij geen expliciete rechtsnormen (schade; inbreuken op integriteit) overschreden worden zoals verwijdering van straatmuzikanten en de aanpak van hanggroepen. Ook het strafbaar stellen van kleine verkeers-overtredingen als 'signalen geven in andere gevallen dan is toegestaan' en 'een voertuig laten stilstaan op een fietsstrook' (boekje *Streetwise*, 2000) geeft aan dat het bereik van onzorgvuldig en onoplettend rijgedrag is opgerekt. Dat betekent dat niet-geïntendeerde gedragingen sneller geverbaliseerd worden en daarmee de kans dat burgers eerder in discussie gaan.⁶

Een ander probleem is dat 'handhaving van de kleine norm' strategisch gedrag aanmoedigt. De burger richt zich in dat geval niet op het naleven van de norm, maar op het ontwijken van toezicht en controle. Het strategisch naleven van snelheid op de weg is hiervan een mar-kant voorbeeld. Handhaving zou op de eerste plaats burgers moeten uitnodigen tot normnaleving. Zij moeten geloof krijgen in regelgeving en de norm verinnerlijken.

Ten slotte moet gewezen worden op het toegenomen aantal klachten van burgers. Dat aantal is in een periode van tien jaar ongeveer verdubbeld (zie Van Stokkom, 2005). Vooral het aantal bejegeningklachten is sterk toegenomen. Omdat *Streetwise* een grote toename van onvrijwillige contacten met burgers met zich meebrengt, en daarmee van potentiële probleem- en conflictsituaties, is deze toename niet verwonderlijk.

Overigens is het 'oogsten' van klachten niet te wijten aan hoge productiviteit (veel bekeuringen uitschrijven). Eerder zijn klachten te wijten aan de manier waarop burgers worden staande gehouden en aangesproken. De betreffende politiebeambten doen weinig pogingen

5 Vele onderzoekers in het verlengde van *broken windows policing* hebben op positieve effecten gewezen van aanpak van overlast en ergernissen op straat (Kelling 1996; Roché 2002). Volgens Roché hebben *incivilities* een demoraliserende uitwerking op zowel burgers als professionals in de publieke dienstverlening. Het vermijdingsgedrag dat daaruit resulteert, vertaalt zich in sociale ontbinding en onderling wantrouwen, en vermindert het vertrouwen in overheidsinstanties. Voor kritiek op *zero tolerance policing* zie onder anderen Harcourt (2001) en Taylor (2001).

6 In termen van de WRR (2003) heeft *Streetwise* de tendens om van onduelbaar gedrag zoals verbale bedreigingen en het bevuilen van straten, onwettig gedrag te maken.

burgers te overtuigen en laten hen gefrustreerd of woedend achter. Met name komen zij niet toe aan uitleg geven. Ook om die reden is het van belang dat dienders betere communicatieve vaardigheden ontwikkelen (zie ook Terrill en McCluskey, 2002).⁷

Escalatie van 'triviale zaken'

De criminoloog Sherman (2003) wijst erop dat persoonlijke ervaring met oneerlijke behandeling de belangrijkste factor is om weerspannigheid te ontlokken. Burgers verzetten zich tegen sanctionering wanneer zij ten eerste weinig respectabel worden bejegend, ongeacht het feit dat de sanctie op zichzelf terecht is, en ten tweede wanneer de sanctie als willekeurig, excessief, onverdiend of anderszins onterecht wordt beoordeeld. Wanneer burgers worden geverbaliseerd voor zeer lichte overtredingen zullen zij meer verzet tonen, vooral te midden van het publiek. Het verbaliseren voor kleine vergrijpen lijkt in zichzelf escalierend te werken. Burgers hebben immers niet de indruk dat zij een wetovertreding hebben begaan (zie ook Engel, 2003). Dat is in de Streetwise-praktijk zeer herkenbaar.

Maar doorgaans blijkt uit de klachtbrieven dat 'triviale zaken' uit de hand lopen omdat burgers respectloos worden aangesproken (Van Stokkom, 2005, hoofdstuk 3). Veel dienders die zijn aangeklaagd, neigen ertoe ook in dit soort zaken – in geval van bijvoorbeeld asociaal gedrag of verbaal geweld – zonder pardon macht te doen gelden. Zij stralen een 'lik op stuk'-mentaliteit uit waaruit veel onbegrip voor het gedrag en de mentaliteit van burgers en speciaal jongeren, naar voren komt: burgers vragen erom met harde hand te worden bejegend. De vraag is in hoeverre deze groep politiemensen – door de confrontatie op te zoeken – beledigingen over zichzelf afroept. Dat geldt bijvoorbeeld voor de omgang met groepen Marokkaanse jongens. Wat door Marokkaanse jongens als een laconiek spel wordt gezien, zonder veel besef van de gevolgen, nemen deze politiemensen uiterst serieus. Uit het commentaar van de Commissie voor politieklachten en uit de rapportage van veel klachtbemiddelaars blijkt dat het 'norm' is om een

⁷ Er blijkt een grote samenhang te bestaan tussen politiestijl en weerstand van burgers: agenten die probleemoplossende en coöperatieve benaderingen prefereren, stuiten op minder weerstand; agenten die dwingend optreden, stuiten op meer weerstand (Kop e.a. 1997). De kans op repressief optreden is groter wanneer een burger geen respect toont. Het gedrag van de verdachte bepaalt of hij gearresteerd wordt, niet zozeer de overtreding (zie Bayley, 1986; Stol, 1994; Smith en Visher, 1981).

zaak niet op de spits te drijven. Deze norm lijkt bepaald niet altijd aan te sluiten bij de huidige Amsterdamse praktijk van staande houden. Een van de politiemensen merkte tijdens het interview op: 'Kleine zaken moet je klein houden'. En in zijn geval betekende dat: lijdelijkheid tonen en niet ingrijpen als dat wel had gekund en naar de letter van de wet ook had gemoeten, zonder dat het ten koste gaat van het gezag van de politie. Niet ingrijpen moet dan ook met gezaghebbende redenen worden omkleed. Gezag win je terug door te zeggen waar het op staat en door, zoals een andere geïnterviewde politiemans zei, 'mensen als mensen te behandelen en niet met het wetboek in de hand'.

Bestrijding overlast en ergernissen door bestuurlijke boetes

Wat Streetwise aan de voorkant wint – betere regelgeving en meer veiligheid – zou wel eens aan de achterkant teloor kunnen gaan – wantrouwen en aversie tegen de politie. In principe zou deze balans ook gelden wanneer de handhaving van de kleine norm niet door politiebeambten maar door boa's zou worden verricht. Boa's zullen waarschijnlijk een meer geordend straatbeeld kunnen afdwingen, maar ook met weerstand van het publiek te maken krijgen, met name in beginperiodes van omschakeling. Toch is er reden voor twijfel of het stimuleren van regelgeving bij boa's wel altijd in goede handen is. Zo is het de vraag of zij wel altijd in staat zijn het benodigde gezag af te dwingen.

Hoe gezag verwerven?

De politie heeft al veel moeite haar gezag te doen gelden. Meer dan eens raken ze in escalerende situaties terecht.⁸ De bevindingen van Middelhoven en Driessen (2001) geven aan dat de eerbied voor beroepsgroepen die in de semi-openbare sfeer actief zijn, niet voor zich spreekt. Er lijkt een vanzelfsprekende neiging te zijn ontstaan om de inbreng van de professional te weerstaan. In hun verzet tonen

⁸ Niettemin stemmen de meeste burgers in met een verzoek tot controle en leggen zich bij een bekeuring neer. Tweederde van de Nederlandse burgers die in 2004 contact hadden met de politie vanwege handhaving (controle; bekeuring; waarschuwing) is tevreden of zeer tevreden over dit contact (Politie-monitor Bevolking 2004, p. 25).

burgers aan dat ze het recht hebben vrij te kiezen. Instemming zou als bevestiging van de eigen zwakte worden gezien.

Gezagstoekenning vindt heden ten dage niet meer automatisch plaats. De 'superieure' positie van gezagsdragers wordt alleen onder bepaalde voorwaarden aanvaard. Zo wijst politieonderzoek uit dat burgers hun rol van te controleren persoon alleen accepteren wanneer wordt uitgelegd waarom dat nodig is. Een verklaring daarvoor is dat coöperatie wordt gezien als een beloning voor de politiemans of -vrouw. Die beloning wordt niet gegeven wanneer geen reden wordt gegeven voor de ondervraging, of wanneer de gegeven reden niet geëigend of zinvol wordt beschouwd (Tedeschi en Felson, 1994; Wilson en Braithwaite, 1993). Voor andere toezichthouders lijkt hetzelfde op te gaan: ze moeten aantonen competent te zijn, en moeten op redelijke wijze hun optreden uitleggen. Gezag moet zich aldus steeds opnieuw waarmaken, en heeft een ongewis en voorlopig karakter, en kan dus ook door bijvoorbeeld lomp gedrag of door een aarzelende houding verspeeld worden.

Het uitoefenen van gezag is dus veeleisender geworden: de medewerking van de snel aangebrachte burger moet steeds opnieuw worden 'gewonnen'. Dat maakt gezagsuitoefening en de daarmee verbonden taak om burgers aan te sporen tot naleving van regels veel kwetsbaarder.

Nu is het verwerven van gezag voor alle personen in principe even moeilijk, of je nu politieagent, leraar of bijzondere opsporingsambtenaar bent. Niettemin werkt een boa in andere omstandigheden dan een politiebeambte, terwijl zijn bevoegdheden minder ver reiken. De positie van boa's is in veel opzichten vergelijkbaar met conducteurs binnen het openbaar vervoer: ze werken in een anonieme omgeving die veel verbaal geweld uitlokt. Treinconducteurs hebben een weinig gezaghebbend imago (zie Projectgroep sociale veiligheid, 2001). Veel medewerkers worden geplaagd door onzekerheid en gebrek aan zelfvertrouwen; hun professionele trots is bepaald niet sterk ontwikkeld. Een deel van het publiek heeft lak aan hun controlerende werk. Meer dan welke andere beroepsgroep ook worden zij verbaal afgesnauwd (Middelhoven en Driessen, 2001). Al eerder stelde Hauber (1992) vast dat 30% van reizigers die op zwart rijden worden betrapt, agressief reageert. Voor boa's – en voor parkeerwachters binnen de huidige stadsdiensten – lijkt een dergelijk hoog aantal agressieve reacties niet minder aannemelijk. Een deel van het publiek heeft geen enkel ontzag en speelt in op de angst van de toezichthouder.

Er wordt van boa's verwacht overtredingen vast te stellen en er scherp tegen op te treden, zoals parkeerwachten veelal ook te werk gaan: geen excuses, fout is fout. Ze zullen dan ook minder dan politieagenten gebruik kunnen maken van andere handhavingsopties zoals overtuigen, stimuleren en waarschuwen. Ze lopen daardoor het risico door het publiek enkel wantrouwend te worden beoordeeld. Hoe groot is de pakkans? Hoe kan ik de boete ontlopen? Burgers worden aldus gestimuleerd zich als calculerende burgers te gedragen zoals in het verkeer al lang gangbaar is. Bovendien, binnen de logica van 'lik op stuk' is het veel moeilijker de burger respectvol aan te spreken en een vertrouwenwekkende houding te etaleren. Bij het publiek gaan mogelijk cynisme en het gevoel van 'ik word gepakt' overheersen. Er is dus weinig stimulans om normen te verinnerlijken. Particuliere bedrijven die boa-taken ter hand gaan nemen, hebben nog een extra handicap. Zij staan op een grotere achterstand om vertrouwen op te bouwen; daarvoor is immers onpartijdigheid nodig en *commitment* aan het algemeen belang.

Misschien is deze inschatting te somber. De vraag is natuurlijk in welke mate boa's professioneel te werk zullen gaan en voldoende doordrongen zijn van het 'dienende' politieke ethos. Veel van de genoemde problemen zouden te verhelpen zijn door boa's onder de professionele paraplu van de politie te brengen. Boa's zijn dan beter getraind en beter op de hoogte hoe conflictbeslechting aan te pakken. Maar waarom zou men de boa's dan niet geheel en al binnen de politieorganisatie kunnen trekken?

De organisatie van rugdekking

Zoals gezegd, verondersteld wordt dat politie en justitie ontlast zullen worden door de komst van gemeentelijke boa's. De verwachting is dat de politie niet meer stelselmatig aandacht hoeft te besteden aan de overlast in de openbare ruimte. Pleitbezorgers van dat standpunt zullen van de koude kermis thuis komen. Met name de VNG en de gemeenten hebben de neiging zich rijk te rekenen. Wanneer bijvoorbeeld een grote gemeente enkele honderden boa's in dienst neemt, zal de assistentieverlening van de politie flink toenemen. Zo kunnen burgers die verbaal geweld gebruiken niet door de opsporingsambtenaar worden aangehouden. De aanpak van belediging blijft binnen het strafrecht liggen. Afgaande op de Amsterdamse ervaringen met Streetwise is een toevloed van 'belediging in functie'-zaken te verwachten.

Van ontlasting van politie en justitie is dus geen sprake. Integendeel, de rugdekking voor een paar honderd toezichthouders moet adequaat georganiseerd worden. Dat heeft capacitaire gevolgen voor de politie. Ook de belasting van het O.M. zal door 'escalatiezaken' flink toenemen wanneer een gemeente besluit de handhaving in de publieke ruimte toe te vertrouwen aan een grote groep boa's. Daarnaast is het de vraag of die rugdekking wel altijd zonder spanningen zal verlopen. Als de politie ervan overtuigd is dat de gemeentelijke toezichthouders de situatie niet goed aankunnen, bijvoorbeeld omdat ze met te veel machtsvertoon te werk gaan, of te weinig voeling hebben met het publieke ambt, zal die rugdekking met scepsis gepaard gaan. Back-up door de politie blijft dus essentieel, met name in escalerende situaties. Van groter belang is echter dat de gemeentelijke handhaving van de kleine norm volstrekt afhankelijk zal blijven van de politie. Boa's gaan geen 24-uursdiensten draaien. In het weekend en in de avonden, wanneer de meeste overtredingen plaatsvinden, zal de politie toezicht moeten houden. Bovendien is het de bedoeling dat alleen de politie actief blijft op de weg (verkeersboetes). De bestuurlijke boete kan dus hoogstens als aanvulling op politieke taken fungeren. Los van de vraag overigens of de politie het zich überhaupt zou kunnen permitteren minder in het straatbeeld aanwezig te zijn. Een gezaghebbende politie moet juist op straat zichtbaar zijn, daaraan ontleent zij gezag en vertrouwen.

Het is dan ook misleidend te menen dat het gemeentebestuur het primaat moet krijgen toebedeeld bij de handhaving in de publieke ruimte, zoals de memorie van toelichting van de Wet bestuurlijke boete zegt (p. 10). Dat is vanwege de verboddeling van het publieke toezicht ook onwenselijk. De uiteenlopende toezichtdiensten behoeven geen gemeentelijke regie, maar politieke regie. Voorkomen moet worden dat de politie speelbal wordt van de lokale politiek en daardoor aan gezag inboet. Stel dat ambitieuze wethouders hun spierballen tonen en 'hun' boa's specifiek aansturen op bepaalde wijken of bepaalde typen overlast waarmee ze politiek kunnen 'scoren'. Ook dan is het onbedoelde effect dat het imago van de politie naar beneden wordt gehaald.

Voor een groot deel gaat het wetsvoorstel bestuurlijke boete gebukt onder een instrumentele taal die kenmerkend is geworden voor het huidige veiligheidsbeleid. Slagvaardig hanteren, korte procedures, verhoogde pakkans en snelle inning: het gaat steeds om een armoedig denken in termen van opbrengsten (zie ook Boutellier, 2002).

Wat draagt de bestuurlijke boete nu eigenlijk bij aan de gemeenschappelijke veiligheidszorg? Waarom niet erkennen dat bestuurlijke boetes – net als strafrechtelijke interventies – slechts een beperkte rol spelen bij het bereiken van een meer leefbaar en veilig publiek domein? De politie Amsterdam is zich daarvan ten volle bewust. Vandaar de klemtoon in het Streetwise-beleid op het gezagsvol aanspreken op het gedrag van de burger. Staande houden heeft op de eerste plaats een symbolische betekenis: namelijk het beantwoorden aan het gevoel van veiligheid en rechtvaardigheid van burgers.⁹ Van nog groter belang is dat de weerstand van burgers zelf tegen overlast en asociaal gedrag wordt vergroot.

Enkele alternatieven

Ik wil ten slotte kort enkele perspectieven op handhaving bespreken waarin meer aandacht uitgaat naar de vraag hoe het normherstel binnen de samenleving kan worden bevorderd. Handhaving van de kleine norm zou meer in het teken van versterking van onderling vertrouwen en coöperatie van burgers kunnen staan.

Inbedding handhaving in instituties

Met de WRR (2003) kan men beamen dat meer sociale controle en een consequente toepassing van sanctionering een noodzakelijke voorwaarde is om de neerwaartse spiraal van normoverschrijding tot staan te brengen. Maar dat is niet afdoende: formele controle en bestraffing zouden de informele sociale controle en internalisering van normen moeten ondersteunen. Het gaat dus niet zozeer om het afschrikken van potentiële wetsovertreders, maar handhaving dient er ook toe bij te dragen dat burgers belang hechten aan normen. Niet in het openbaar urineren en licht op fiets hebben moeten als zinvolle normen worden ervaren.

De WRR wijst erop dat normen niet een, twee, drie weer worden (her)aanvaard. Om zwartrijden tegen te gaan volstaat het niet om de conducteur terug te brengen, omdat reizigers de norm 'betalen voor

⁹ In sommige beleidsdocumenten wordt dat goed onderkend. Zie het rapport *Tegenhouden Troef* van de Raad van Hoofdcommissarissen (november 2003).

een rit' niet meer onderschrijven. Schaamte vanwege betrappt worden op zwartrijden is bij velen verdwenen. Evenzo zijn meer bewakers in winkels niet in staat winkeldiefstallen terug te brengen naar het niveau van enkele decennia geleden. Als normen eenmaal zijn vervaagd, vraagt het onevenredig grote inspanningen om deze te herstellen. Om die reden is herstel van normconform gedrag niet uitsluitend door aanscherping van formele controle en sancties te realiseren. Het is tegelijk wenselijk dat directe overdracht van normen en herstel van informele sociale controle worden gestimuleerd. De inspanningen van de politie en andere toezichthouders zouden dus moeten worden aangevuld en verbreed. Ook hier ontvouwt de WRR een interessant perspectief. Maatschappelijke instituties zijn werkplaatsen van waarden en normen. Instituties als onderwijs leveren een bijdrage aan de publieke moraal door sociaal gedrag in de eigen institutie te onderhouden en te bevorderen. Met andere woorden, de publieke moraal is afhankelijk van en wordt gevoed door moreel gedrag binnen instituties (je aan afspraak houden; iedereen gelijk behandelen; conflicten bijleggen enzovoort). Hoe sterker het morele gedrag binnen instituties, des te sterker de publieke moraal.

Er zou om die reden eerst orde op zaken moeten worden gesteld in eigen huis: zorgen dat instituties niet 'ontregeld' raken. Uitsluitend afgaan op handhaving door de politie of door andere toezichthouders is in zekere zin water naar zee dragen als instituties niet tegelijk regelenleving bevorderen en de burgerij passief aan de kant blijft staan. Het behoort dus tot de taken van vertegenwoordigers van instituties (ouders, leerkrachten, buurtwerkers, horeca-uitbaters) om personen die in hun eigen domein normen overschrijden aan te spreken.

Kennen en gekend worden

Een andere mogelijkheid is om overlast en ergerlijk gedrag veel meer lokatie- en buurtgericht aan te pakken dan nu het geval is. In het gebiedsgebonden werk liggen veel meer aanknopingspunten om het vertrouwen van burgers te winnen en via het 'gekend en gekend worden' greep te krijgen op raddraaiers en andere asociale lieden. Handhavers dienen over een goede relatie met hun omgeving te beschikken. Nabijheid, beschikbaarheid, bereikbaarheid en bekendheid blijken succesfactoren te zijn voor een effectieve politiezorg (Gunther Moor en Peeters, 1996; Projectgroep sociale veiligheid, 2001). Het gevoel van onveiligheid neemt af wanneer burgers weten

dat toezichthouders alert reageren op kleine problemen en de buurt serieus nemen. Wanneer zij van gezicht en met naam en toenaam bekend zijn, kan vertrouwen worden opgebouwd. Sociale controle is het meest effectief wanneer zij een afgeleide is van de vanzelfsprekende aanwezigheid van gezagsdragers, zo leerde de commissie Roethof reeds in de jaren tachtig.

Ook in het openbaar vervoer is gepoogd deze werkwijze te introduceren. Chauffeurs en bestuurders op de tram hebben hun vaste lijn. Zij kennen hun veiligheidspartners en kunnen op hun steun rekenen. Ze treden uit de anonimiteit en zijn persoonlijk herkenbaar. Dat komt het sociale klimaat ten goede, terwijl ook de bereidheid onder reizigers kan toenemen om sociale controle uit te oefenen. Niettemin bestaat er onder conducteurs veel kritiek op die aanpak: het 'kennen en gekend zijn' draagt risico's met zich mee (zoals bedreigingen achteraf). Maar stel dat ook leerkrachten, portiers en conciërges zo zouden redeneren, dan zouden de reflexen van wantrouwen en vermijding binnen de kortste keren weer de overhand hebben. Anonimiteit is geen oplossing maar juist het probleem.

In een gebiedsgerichte werkorganisatie liggen veel aanknopingspunten om de positie en het gezag van boa's op te tuigen. Ze zijn zichtbaar aanwezig op bepaalde lokaties, steeds aanspreekbaar en bekend met lokale problemen. De bijzondere opsporingsambtenaar zou dus niet in teams kriskras door de stad moeten opereren, af en toe met veel machtsvertoon opduikend (waardoor niet zelden een schrikeffect bij burgers ontstaat), maar als robuust en herkenbaar aanspreekpunt in een bepaalde buurt of straat kunnen fungeren. Net als bij de politie gaat het uiteindelijk om de wijze van optreden. Respectloos boetes uitschrijven om 'targets' te halen kan alleen bijdragen aan een onzeker en geagiteerd publiek leefklimaat.

Literatuur

- | | |
|---|--|
| <p>Boutellier, J.C.J. <i>De veiligheidsutopie</i> Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002</p> <p>Buruma, Y. <i>Onoprechte handhaving</i> In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor, <i>Onoprechte handhaving?</i></p> | <p><i>Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek</i>, Dordrecht, SMVP, 2004</p> <p>Engel, R.S. <i>Explaining suspects' resistance and disrespect toward police</i> <i>Journal of criminal justice</i>, 31e jrg., 2003, p. 475-492</p> |
|---|--|

- Harcourt, B.E.**
Illusion of order; the false promise of broken windows policing
Harvard University Press, 2001
- Hauber, A.R.**
Agressie en geweld tegen controle-functionarissen bij het openbaar vervoer
Justitiële verkenningen, 18^e jrg., nr. 1, 1992, p. 26-41
- Gunther Moor, L., J. Peeters**
Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers
Dordrecht, SMVP, 1996
- Kelling, G., C. Coles**
Fixing broken windows; restoring order and reducing crime in American cities
New York, Free Press, 1996
- Kop, N. e.a.**
Politie en publiek; een onderzoek naar de interactie politie-publiek tijdens de surveillancedienst
Deventer, Gouda Quint, 1997
- Meershoek, G.**
Blauw blauw; het tanend gezag van de politie
In: Gunther Moor, L. en K. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht, SMVP, 2000
- Middelhoven, L., F. Driessen**
Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte
Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001
- Projectgroep sociale veiligheid**
Terug op het voetstuk; advies over sociale veiligheid op het spoor
Dordrecht, SMVP, 2001
- Roché, S.**
Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité
Paris, Odile Jacob, 2002
- Sherman, L.**
Defiance, deterrence and irrelevance; a study of the criminal sanction
Journal of research in crime and delinquency, 30e jrg., 1993, p. 445-473
- Stokkom, B.A.M. van**
Beledigd in Amsterdam; verbaal geweld tussen politie en publiek
Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2005
- Stol, W.Ph.**
Beelden van politiestraatwerk
Dordrecht, SMVP, 1994
- Taylor, R.B.**
Breaking away from broken windows
Boulder CO, Westview, 2001
- Tedeschi, J.T., R.B. Felson**
Violence, aggression, and coercive actions
Washington, American Psychological Association, 1994
- Terrill, W., J. McCluskey**
Citizen complaints and problem officers; examining officer behavior
Journal of criminal justice, 30e jrg., 2002, p. 143-155
- VNG**
Bestuurlijke handhaving versterkt!
Den Haag, VNG, 2003
- Vijver, C.D. van der**
De burger en de zin van strafrecht
Lelystad, Vermande, 1993

**Vijver, C.D. van der, L. Gunther
Moor**

Het gezag van de politie
Justitiële verkenningen, 27^e jrg.,
nr. 1, 2001, p. 72-83

**Vries, M.S. de, C.D. van der
Vijver**

*Beelden van gezag bij de bevol-
king en bij de politie*
Dordrecht, SMVP, 2002

Wilson, C., H. Braithwaite

*Police patrolling, resistance, and
conflict resolution*

In: N. Brewer en C. Wilson (red.),
Psychology and policing, LEA,
1993

WRR

*Waarden, normen en de last van
het gedrag*
Amsterdam, AUP, 2003

De bestuurlijke boete als remedie tegen handhavingstekorten

*F.C.M.A. Michiels**

Handhavingstekorten zijn, hoewel tot op zekere hoogte onvermijdelijk, onwenselijk: er is *te* weinig handhaving. Op de vraag wanneer precies sprake is van zo'n tekort aan handhaving, ga ik hieronder in. Als er ergens *te* weinig handhaving is, moet daaraan iets worden gedaan. Bij onvoldoende handhaving dreigt immers het gevaar dat de na te leven regel of norm niet meer serieus wordt genomen en niet of minder vaak zal worden nageleefd, waardoor een nalevingstekort ontstaat. Dat geldt wellicht niet voor normen met een grote intrinsieke waarde, maar in het ordeningsrecht, dat een groot deel van het bestuursrecht uitmaakt, is zelden sprake van dergelijke normen. Toch zal ook daar een 'nalevingsstrategie' moeten worden gevolgd. Handhaving is zeker niet het enige, zij het wel een belangrijk instrument om naleving te verzekeren, althans te bevorderen. Om de handhaving te positioneren, ga ik na de beschouwingen over handhavings- en nalevingstekorten, kort in op andere manieren om naleving te bevorderen. Daarna komen het toezicht en de sancties aan bod. Hoewel deze bijdrage primair de bestuurlijke boete betreft, is het namelijk voor het beoordelen van deze sanctie als potentiële bijdrage aan de vermindering van bedoelde tekorten van belang ook iets te zeggen over het toezicht en de andere sancties (bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking). Pas daarna kan de centrale vraag worden behandeld en beantwoord of de bestuurlijke boete een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de terugdringing van handhavingstekorten.

De begrippen handhavingstekort en nalevingstekort

Algemeen bekend is dat er op diverse beleidsterreinen sprake is van een handhavingstekort. Dat veronderstelt dat we weten wat onder een

* De auteur is hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht (vanaf 1 november 2005 aan de Universiteit van Tilburg).

handhavingstekort wordt verstaan. De Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (CBPH) spreekt van een handhavingstekort 'wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven' (CBPH, 1998, p. 36). Het gaat daarbij dus steeds om een rechtens moeten: waar niet mag worden gehandhaafd, is niet sprake van een tekort. Waar handhaving rechtens verplicht is, maar niet plaatsvindt, wordt onderscheiden tussen niet kunnen en niet willen. Bij het eerste gaat het om een niet te verhelpen gebrek aan capaciteit, bij het tweede om een gebrek aan prioriteit. In de praktijk liggen die twee overigens soms dicht tegen elkaar aan. Wanneer immers is een capaciteitsgebrek niet te verhelpen door een andere prioriteitsstelling?

Wat het 'rechtens moeten' betreft, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen toezicht en sancties. Voor de frequentie en de intensiteit van het toezicht bestaan nauwelijks normen. Wel zouden organen bij de vorming van handhavingsbeleid de door hen gewenste handhavingsniveaus moeten vaststellen. Dat ze beleid moeten vaststellen en uitvoeren, vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur. Overigens is 100% handhaving voor de meeste beleidsterreinen niet alleen niet reëel, maar ook niet per se gewenst. Bovendien houdt het effect van handhaving op naleving ook een keer op. Dit alles komt ook terug in de omschrijving die de Algemene Rekenkamer geeft. 'Er is sprake van een handhavingstekort ten opzichte van een bepaalde regel of een achterliggend doel als:

- de betreffende regel, wet of van het doel afgeleide norm minder wordt nageleefd dan het niveau dat beoogd wordt;
- het plausibel is dat meer handhaving de naleving dichterbij het beoogde niveau zou brengen' (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 11).

In deze omschrijving staat niet zozeer de juridische, normatieve component als wel de empirische component en het effectiviteitsaspect van het begrip handhavingstekort centraal. De twee benaderingen vullen elkaar aan.

Het eerste deel van de definitie van de Algemene Rekenkamer zegt overigens niet zozeer iets over het handhavingstekort, maar over het nalevingstekort. Daarvan is sprake wanneer er minder wordt nageleefd dan het beoogde niveau. Idealiter is het nalevingsniveau natuurlijk 100%, maar dat zal zelden haalbaar zijn. Wel zullen wetgevers en

bestuursorganen enig idee moeten hebben van wat dan wel haalbaar is en handhavende instanties zullen gewenste nalevingsniveaus moeten vaststellen om mede daarop hun handhavingsbeleid te baseren.

De omvang van het handhavingstekort en het nalevingstekort

In het rapport van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (*Handhaven op niveau*) wordt een overzicht gegeven van de in 1997 bestaande handhavingstekorten op een groot aantal zeer uiteenlopende beleidsterreinen. Algemene conclusie was dat er op al die terreinen forse handhavingstekorten zijn en dat de oorzaken daarvan vergelijkbaar zijn (CBPH, 1998, p. 49-57). Op die oorzaken wordt in de volgende paragraaf ingegaan. Inmiddels zijn er diverse andere rapportages gepleegd die laten zien dat het met de handhaving nog niet gaat zoals het moet, ook al is er sprake van een verbetering. Recent verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer *Handhaven en gedogen*, waarop elders in dit nummer uitgebreid wordt ingegaan door De Ridder (zie Boekrecensie, p. 138). De algemene conclusie is dat het beter gaat met de handhaving, er niet op alle terreinen meer sprake is van handhavingstekorten, maar er nog wel veel te verbeteren valt. Dat 'slechts' op drie van de onderzochte terreinen sprake is van een handhavingstekort, wil overigens niet zeggen dat er op die vier andere terreinen geen *nalevingstekorten* zijn. Zo'n tekort is er bijvoorbeeld heel duidelijk bij de Arbeidsomstandighedenwet. Blijkens een recente rapportage van de Arbeidsinspectie is er in de bouw een groot valgevaar.¹ In dat geval leidt handhaving dus vooralsnog niet tot het vereiste nalevingsniveau. In vele gevallen is er overigens, zo stelt de Rekenkamer vast, onvoldoende zicht op de effecten van handhaving. Zonder dat zicht is het heel moeilijk te beoordelen in hoeverre een bepaalde vorm van handhaving, zoals de bestuurlijke boete, een goed instrument is ter bestrijding van *nalevingstekorten*. Gemakkelijker is het na te gaan in hoeverre *handhavingstekorten* met een boete kunnen worden weggewerkt. Eind 2002 verscheen het rapport *Staat van handhaving*, van het bureau Andersson Elffers Felix (AEF), dat in opdracht van het WODC bij dertien gemeenten de verlening en handhaving van vergunningen

¹ Persbericht SZW 05/107. Zo'n 290 keer van de 600 onderzochte gevallen was de veiligheid zo slecht geregeld dat het werk moest worden stilgelegd.

heeft geanalyseerd op de beleidsterreinen brandveiligheid, bouwen/wonen en milieu (AEF, 2002). Op alle drie beleidsterreinen leek sprake van een 'professioneel, juridisch en formatief tekort' (AEF, 2002, p. 7). Een professioneel tekort is er als de handhaving volgens de geraadpleegde experts kwalitatief onder de maat is. Het juridische handhavingstekort ziet op het onvoldoende gebruikmaken van de juridische handhavingsbevoegdheden. Een formatief tekort wil zeggen dat er structureel te weinig personen in dienst zijn voor het uitvoeren van de uitvoerings- en handhavingstaken.

In het in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer uitgevoerde onderzoek naar de praktijk van de milieurechtshandhaving (ECWM, 2002) kwam aan het licht dat de controlefrequentie (zeer) laag is, dat 'in lang niet alle gevallen' van aanhoudende overtredingen een sanctie wordt opgelegd en dat de effectuering van sancties vaak achterwege blijft (ECWM, 2002, p. 147 en 157).

Tussen 2001 en 2003 heeft de Vrom-inspectie instellingen in de gezondheidszorg gecontroleerd op de naleving van de Kernenergiewet (Vrom, 2004a). Geen enkele instelling voldeed geheel aan het wettelijk kader. Men mag uit dit spectaculaire nalevingstekort afleiden dat er ook aan de handhaving wel iets schort. Ook niet best was het blijkens een rapportage, eveneens van de Vrom-inspectie, van eind 2004 gesteld met de naleving van de brandveiligheid in zorginstellingen (Vrom, 2004b). Op diverse wezenlijke punten voldeed 60-90% van de instellingen niet aan die (wettelijke) eisen.

Dit is maar een greep uit de vele beschikbare rapportages. Het geeft wel een beeld van handhaving in ontwikkeling, waarbij er nog een lange weg te gaan is. Er zijn nog steeds vele (in omvang verschillende) handhavingstekorten en nalevingstekorten.

Oorzaken van handhavingstekorten

Niettegenstaande bepaalde verschillen tussen beleidsterreinen, die hun eigen kenmerken en daardoor eigen oorzaken voor handhavingstekorten hebben (CBPH, 1998, p. 50-53), zijn er in algemene zin oorzaken aan te wijzen voor de tamelijk breed voorkomende handhavingstekorten. Constateerde de CBPH in 1998 nog dat een gebrek aan bestuurlijke aandacht voor handhaving en psychologische oorzaken (handhaving maakt bestuurders niet populair) van belang waren, het gewicht van die oorzaken is sindsdien afgenomen omdat

handhaving een veel vanzelfsprekender plaats heeft ingenomen. Zeker na Enschede en Volendam is het bestuurlijk heel normaal de nodige prioriteit aan handhaving te verlenen, wat overigens niet betekent dat die aandacht altijd en overal optimaal is. Ook heeft het concept van programmatisch handhaven duidelijk ingang gevonden. De Rekenkamer noemt in haar recente rapport enkele actuele oorzaken: onduidelijkheid over en inconsistenties in normstelling alsmede een gebrekkige allocatie van capaciteit aan taken. Daarnaast speelt een gebrek aan samenwerking (tussen bestuursorganen onderling en tussen bestuur enerzijds en politie/O.M. anderzijds) een rol en (natuurlijk) is er vrijwel altijd sprake van een groter of kleiner gebrek aan middelen. Opvallend genoeg wordt in recente en minder recente onderzoeken zelden een tekortschietend sanctie-instrumentarium als oorzaak van handhavingstekorten genoemd.

Bestuursrechtelijke manieren om handhavingstekorten te bestrijden (algemeen)

Goede normstelling

Handhaving dient er met name toe de naleving te bewerkstelligen, hetzij in het voorliggende geval, hetgeen kan geschieden met behulp van herstelsancties, hetzij in toekomstige gevallen, waarvoor naleving kan worden gestimuleerd met bestraffende sancties. Naleving moet dan wel mogelijk zijn: de na te leven normen moeten duidelijk, consistent en uitvoerbaar zijn. Er hoeven niet noodzakelijkerwijs minder regels te komen, zoals het huidige kabinet als axioma heeft gedefinieerd; wel moet hetzij door de inhoud van de regels, hetzij door de voorlichting erover voldoende duidelijk zijn wat van betrokkenen wordt verwacht. Uiteraard zijn inconsistenties tussen regels of zelfs tegenstrijdigheden in regelgeving uit den boze. Maar zo vaak komt dat niet voor, zoals de resultaten van het Meldpunt tegenstrijdige regelgeving van het ministerie van Economische Zaken hebben laten zien. Slechts 1% van alle meldingen betrof tegenstrijdigheden, die overigens vaak makkelijk waren te verhelpen. Belangrijker lijkt dat sommige normadressaten van regels zich niet met de inhoud van de hun opgelegde verplichtingen kunnen verenigen.

Alternatieven voor (klassieke) handhaving

Alvorens in te gaan op de traditionele manieren om bestuursrechtelijk te handhaven, wil ik wijzen op enige alternatieven die de noodzaak van handhaving door middel van overheidstoezicht en sancties kunnen verkleinen.

Zo zou certificering van allerlei processen, diensten en producten in de plaats kunnen komen van (gedetailleerde) regelgeving (Evers, 2002). Een vergunning zou dan bijvoorbeeld slechts worden verleend aan degene die een certificaat heeft gekregen van een van de door de overheid aangewezen (of behorend tot een door de overheid aangewezen categorie) bedrijven. De intensiteit en de frequentie van het toezicht zouden kunnen worden afgestemd op het al dan niet gecertificeerd zijn. De voordelen van een dergelijke aanpak zijn dat de overheid minder tijd en energie hoeft te steken in de handhaving (dat gebeurt op een iets andere wijze door de certificerende instelling) en de beschikbare ruimte kan reserveren voor de moeilijke gevallen en voor niet-gecertificeerde overtreders. Ook kunnen de kosten van handhaving indirect aldus worden neergelegd bij degenen die onder controle van de certificeerder staan.

Een ander middel om handhavingstekorten terug te dringen, eveneens in de sfeer van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen, is het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten (Dresden, 2004). De gedachte is dat als de markt zelf normen stelt, het draagvlak voor naleving groot is en meer kan worden geprofiteerd van de kennis in de markt over het desbetreffende onderwerp. Bovendien vindt de handhaving primair plaats door de contractanten (de vrijwillige en de gedwongen partners) op grond van de overeenkomst (het privaatrecht dus).

Toezicht

Toezichthouders in de zin van art. 5:11 Awb beschikken over een ruim arsenaal aan bevoegdheden. Het probleem bij het toezicht zit dus niet in de bevoegdheden en in het algemeen ook niet bij de medewerking aan de toezichthouder (al heeft de wetgever het in sommige gevallen nodig geoordeeld die medewerking ook via het bestuursrecht, naast art. 184 Sr., afdwingbaar te maken; zie bijvoorbeeld art. 18.6 Wet milieubeheer). Problemen zijn er wel bij de frequentie en de intensiteit van het toezicht. Er zijn nauwelijks normen voor het aantal

keren dat ten aanzien van een bedrijf, instelling of burger toezicht moet worden uitgeoefend. Na de rampen in Enschede en Volendam werd erg gemakkelijk naar het gemeentebestuur gewezen als zou dat voor 'te weinig' toezicht hebben gezorgd. Maar behalve wanneer er helemaal geen toezicht wordt uitgeoefend, is die bewering moeilijk hard te maken. De burgerlijke rechter acht de gemeente niet snel aansprakelijk wegens een 'algemeen toezichtsfalen'.² In de vuurwerkzaak overwoog de rechtbank in haar vonnis: 'Gelet op de aan het bestuur toekomende vrijheid bij de verdeling van de beschikbare financiële en personele middelen over verschillende beleidsterreinen, zal (...) taakverwaarlozing slechts in uitzonderlijke omstandigheden onrechtmatig zijn jegens een individuele burger'. Van een concreet toezichtsfalen kan eerder sprake zijn wanneer namelijk het bestuur in een bepaald geval regelmatig is geweest op een (schadelijke of gevaarlijke) overtreding en daarop steeds niet is gereageerd (Van Rossum, 2005). Ook wat betreft de intensiteit van het toezicht bestaan er geen wettelijke normen; dat wordt aan de professionaliteit van de toezichthouder overgelaten. Dit kan verstandig zijn, maar als het mis gaat, hebben gelaedeerden wat dat betreft weinig in handen.

Sancties

Het bestuursrecht kent drie algemene bestuurlijke sancties: bestuursdwang, last onder dwangsom en de intrekking van een begunstigende beschikking. Bestuursdwang en last onder dwangsom zijn herstel-sancties: ze strekken ertoe de inbreuk op de rechtsorde ongedaan te maken. Dat gebeurt in de vorm van het stopzetten van een overtreding, het voorkomen van herhaling ervan of het ongedaan maken van de gevolgen ervan. Intrekking heeft deels een herstelkarakter, maar is soms ook punitief. Dit drietal sancties vormt nog altijd de kern van het instrumentarium voor de bestuurlijke handhaving. De laatste tien à vijftien jaar is het besef gegroeid dat het bestuur er met die herstel-sancties niet altijd komt. In sommige situaties kan er niet meer worden hersteld en moet er iets anders gebeuren wil men op de een of andere manier handhaven. Daarom is de bestuurlijke boete als sluitstuk voor de bestrijding van handhavingstekorten steeds vaker in de

² Zie HR 22 juni 2001, Gemeentestem 7146, 2 m.nt. HH (Restaurant Boeddha) en Rb. Den Haag, 24 december 2003, Gemeentestem 7206, 76 m.nt. R. Boesveld (Vuurwerkkramp Enschede).

wetgeving terug te vinden, naar schatting nu al in zo'n zestig wetten. Op de redenen daarvoor wordt hierna uitgebreider ingegaan. Concurrerend voor de bestuurlijke boete lijkt de O.M.-afdoening te zullen worden, waarvoor een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend.³ De strekking daarvan is dat de transactie (op den duur) gaat verdwijnen ten gunste van een door de OvJ of een opsporingsambtenaar⁴ te nemen strafbeschikking. Zo'n strafbeschikking kan onder meer een taakstraf, de ontzegging van de rijbevoegdheid, maar ook een boete inhouden. Niettegenstaande haar aard (straf) en haar benaming (strafbeschikking) wordt de strafbeschikking in het wetsvoorstel – zie het opschrift van de nieuwe titel IVA Boek II WvSv – aangeduid als een daad van rechtsvervolging, waardoor ingevolge art. 1:6 Awb de Awb op deze sanctie niet van toepassing is.⁵ Het uitgangspunt dat binnen het strafrecht alleen de strafrechter een straf mag opleggen, wordt uitdrukkelijk losgelaten; de mogelijkheid van een beroep op de strafrechter (dat hier verzet heet) wordt blijkens de memorie van toelichting toereikend geacht.⁶

De bestuurlijke boete nader beschouwd

Alvorens in te gaan op de betekenis van de bestuurlijke boete als instrument ter bestrijding van handhavingstekorten, is het goed een aantal aspecten van deze sanctie nader te beschouwen. Allereerst wijs ik erop dat de Vierde tranche Awb (Awb-IV), waarvoor medio 2004 een wetsvoorstel is ingediend, géén boetebevoegdheden toekent. Die regeling geeft grenzen aan, bijvoorbeeld dat er geen boete mag worden opgelegd indien de overtreder overleden is (art. 5.4.1.3) en dat de wet de maximum boetehoogte bepaalt (art. 5.4.1.7 lid 1). Ook wordt de verhouding tot het strafrecht geregeld (art. 5.4.1.5 en 5.4.1.8) en wordt de procedure van de boete-oplegging geregeld (afdeling 5.4.2). Maar of een orgaan een boete mag opleggen, bepaalt de bijzondere

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 849.

⁴ In enkele gevallen kan ook een bestuursorgaan een strafbeschikking nemen, zoals het waterschapsbestuur op grond van art. 85 Waterschapswet. Ook de bestuurlijke transactie bij milieudelicten zal worden omgezet in een strafbeschikking. Zie Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 35.

⁵ 'Van een 'vervolging' is sprake zodra de rechter in de zaak gekend wordt' (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15). Hoe kan een O.M.-beschikking, die juist beoogt de rechter niet in de zaak te betrekken, dan als een daad van vervolging worden gezien?

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2.

wet. Toch zal de Awb-IV van groot belang zijn, omdat er daardoor eenheid komt waar er nu nog tal van onderling verschillende regelingen zijn. Overigens kan een bijzondere wet natuurlijk afwijken van de Awb, maar een zichzelf serieus nemende wetgever moet daarvoor dan wel heel goede argumenten aandragen.

Waar toe strekt de toepassing van boetebevoegdheden?

De boete is een bestraffende sanctie en wijkt in haar beoogde effecten niet af van strafrechtelijke straffen; die beoogde effecten zijn in elk geval leedtoevoeging, speciale en generale preventie. Herstel is niet beoogd en is met een boete ook niet mogelijk. In het bestuursrecht staan naleving en juiste toepassing van de wet centraal. Waar niet is nageleefd (er wordt gehandeld zonder dat een benodigde vergunning is aangevraagd, er is niet gemeld wat had moeten worden gemeld enzovoort), dient dit zo mogelijk alsnog te geschieden. Het opleggen van een straf strekt daar niet toe en is dus slechts een handhavingsinstrument bij gebrek aan beter. Het voorschrijven van boeteopleggingen in EG-richtlijnen kan in dat verband niet positief worden gewaardeerd wanneer het te beschermen rechtsgoed meer is gebaat bij herstel dan bij repressie (zoals bij het milieu). Organen die met smart wachten op bestuurlijke boetebevoegdheden moeten zich bedoelde beperking hoe dan ook goed realiseren. Die beperking heeft met name gevolgen voor het type overtredingen dat zinvol met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan. Daarbij is van belang dat een boete vooral waarde heeft waar de oplegging van herstelsancties zonder meer of praktisch niet mogelijk is. Een orgaan dat prima zou kunnen handhaven met een last onder dwangsom, bijvoorbeeld om de overtreder alsnog te laten voldoen aan een onderzoeksplicht, maar dit nalaat, zal een boetebevoegdheid ook niet gebruiken.

Voor welk soort overtredingen is de boete een geschikte sanctie?

Midden jaren negentig zijn onderzoeken verricht ten behoeve van de mogelijke invoering van de bestuurlijke boeten in het omgevingsrecht, waarbij onder meer is nagegaan voor welke typen overtredingen de boete zich leent (Blomberg, Michiels, 1995; Jurgens, Michiels, 1997, p. 12-23). Daar kwam uit naar voren dat op dit terrein (maar dat geldt voor een groot deel van het ordeningsrecht) de boete met name geschikt is én iets toevoegt aan het bestaande instrumentarium voor

de handhaving van sommige meldingsplichten, registratieplichten, vergunningplichten (ingeval geen vergunning kan worden verleend), verboden handelingen met onomkeerbare feitelijke gevolgen (slopen, kappen enzovoort) en het opzettelijk en verwijtbaar doen van onjuiste opgaven in een aanvraag. In al deze gevallen kan tot op grote hoogte worden gezegd dat niet meer kan worden hersteld wat verkeerd is gegaan. Waar herstel wel mogelijk is, bijvoorbeeld door verwijdering van een illegaal, niet te legaliseren bouwwerk, dient dát te worden bewerkstelligd (aldus ook CBPH, 1998, p. 75-82), maar kan een boete soms zinvol aanvullend werken (als afschrikking of om het voordeel dat inmiddels is genoten enigszins te compenseren). Wanneer bijvoorbeeld een meldingsplicht jarenlang niet is nagekomen, kan wellicht alsnog worden gemeld, maar zou de overtreder niet moeten kunnen weggkomen met slechts datgene te doen wat hij veel eerder had moeten doen.

Redenen om boetebevoegdheden toe te kennen

Zeer veel overtredingen van ordeningswetgeving zijn (via de WED) ook strafbare feiten. Doorgaans kan er dus al punitief worden gehandhaafd en gaat het om de vraag of óók het bestuur dat moet kunnen, niet om het beboetbaar maken wat nog niet kan worden bestraft. Terpstra en Havinga besteden elders in dit nummer aandacht aan de door het kabinet veronderstelde voordelen van de bestuurlijke boete. Die voordelen zijn grotendeels van praktisch-organisatorische aard. Het bestuur krijgt een completer instrumentarium en is voor bestrafing niet meer afhankelijk van het O.M.; bovendien zou het bestuur voor het beboeten van bepaalde typen overtredingen beter uitgerust zijn dan het O.M. (wat betreft capaciteit en kennis). Ik ben zeer voor een praktische aanpak. Dus als het bestuur in bepaalde categorieën gevallen beter in staat is tot beboeting dan politie en O.M., dan verdient een bestuurlijke boetebevoegdheid de voorkeur. De te bereiken doelmatigheidswinst wordt echter maar al te gemakkelijk ingeboekt, zonder dat bereiking daarvan vaststaat of zelfs maar aannemelijk is (vergelijk CBPH, 1998, p. 79). Dat het bijvoorbeeld doelmatig zou zijn dat het bestuur niet meer hoeft samen te werken met het O.M. omdat die samenwerking gebrekkig is, klopt in vele gevallen niet (zie de algemene regeling terzake in art. 5.4.1.5 Awb-IV). Er zal doorgaans afstemming nodig zijn en vaak ook de inzet van onder het gezag van de OvJ staande boa's. Dat is alleen anders wanneer, zoals in de Wet Mulder en

de Mededingingswet, het strafrecht helemaal wordt uitgesloten. Van doelmatigheid zal in het algemeen trouwens eerder sprake zijn bij toepassing door een landelijke, gespecialiseerde instantie als de NMa dan bij toepassing door honderden decentrale organen. In het laatste geval bestaat bovendien een grote kans op onderling verschillende toepassingen terwijl die verschillen niet door de inhoud of zwaarte van de overtreding worden gerechtvaardigd. Als het bestuur de boetebevoegdheid om andere dan doelmatigheidsredenen wenst, bijvoorbeeld financiële, of omdat men denkt dat er *dán* pas kan worden gehandhaafd, terwijl men tegelijkertijd het opleggen van herstelsancties achterwege laat, kan de wetgever die boetebevoegdheid beter niet toekennen.

Rechtsbescherming als remmende factor

Tegen het opleggen van een bestuurlijke boete kan bezwaar worden gemaakt, beroep (in twee instanties) worden ingediend en om schorsing worden verzocht. Bij geringe bedragen is het aanvaardbaar te eisen dat eerst wordt betaald alvorens het beroep in behandeling wordt genomen, bij hoge bedragen zou dat een serieuze inbreuk op het in art. 6 EVRM gegarandeerde recht van toegang tot de rechter zijn. Een gehoopt lik-op-stukeffect zal door benutte rechtsbescherming bij veel boeten achterwege blijven. Bovendien leidt de rechtsbescherming, die overigens nodig en goed is, tot veel kosten.

De bestuurlijke boete: wondermiddel of dooie mus?

Is de bestuurlijke boete een geschikt instrument ter bestrijding van bestaande handhavingstekorten? Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten we terugkijken naar de oorzaken van de handhavingstekorten. Dat bleken met name een gebrekkige normstelling, gebrek aan capaciteit en onvoldoende samenwerking. Als bestaande mogelijkheden om handhavingstekorten aan te pakken zijn genoemd een beter handhaafbare normstelling, alternatieve reguleringsystemen (met inschakeling van marktpartijen), ontwikkeling van normen voor de mate waarin en de wijze waarop het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend en de toepassing (inclusief effectuering) van sancties. Bij de belangrijkste oorzaken is *niet* een gebrek aan sancties genoemd. Die oorzaken kunnen dan ook niet worden bestreden door meer of andere sancties. Sterker: meer bevoegdheden veronderstellen meer

capaciteit om die bevoegdheden ook goed toe te passen en een gebrek aan samenwerking wordt niet verholpen door introductie van een instrument dat juist een goede samenwerking (tussen bestuur en O.M.) veronderstelt. Er zijn doorgaans voldoende sancties beschikbaar, zij het wat bestraffing betreft niet steeds bestuurlijke sancties. De bestuurlijke boete zou aan het bestuurlijke instrumentarium daarom vaak iets toevoegen, zonder echter dat daarmee het sanctiepalet als geheel wordt uitgebreid. Het gaat er dus eerder om wie optreedt (en kan optreden) dan waarmee kan worden opgetreden.

Voor de beantwoording van de bovengenoemde vraag is ook van belang in hoeverre de boete het nalevingstekort kan verkleinen (zie de definitie van handhavingstekort die de Algemene Rekenkamer geeft). Daarover is weinig bekend, maar aannemelijk is dat als er niets ingrijpends wordt gedaan aan de oorzaken van het handhavingstekort, die direct gevolgen lijken te hebben voor de omvang van het nalevingstekort, de bestuurlijke boete niet tot (veel) betere naleving zal leiden. Voor de handhaving van bepaalde wetten kán het doelmatiger zijn het bestuur boeten te laten opleggen in plaats van het O.M. of de strafrechter. Tegen bepaalde soorten overtredingen kan het bestuur thans niets doen, hetgeen een integrale bestuurlijke aanpak bemoeilijkt. Tegen sommige ingewikkelde overtredingen kan bovendien beter een bestuurlijke gespecialiseerde instantie als de NMa (ook punitief) optreden dan dat het O.M. moet worden 'opgetuigd' met allerlei specialismen. De genoemde voordelen moeten worden afgewogen tegen de nadelen: er is meer bestuurlijke capaciteit nodig, zeker als vaak rechtsbeschermingsmogelijkheden worden benut, er is een gevaar voor ongerechtvaardigde ongelijkheid bij boetebevoegdheden voor decentrale organen, het gevaar bestaat dat het 'verkeerde' handhavingsdoel wordt nagestreefd (bestrafing in plaats van herstel) of een oneigenlijk doel (geldverwerving). Hoewel voor de handhaving van sommige wetten de bestuurlijke boete zeker nuttig kan zijn, zie ik voor een grootscheepse invoering van bestuurlijke boetebevoegdheden daarom alles afwegend geen reden. Daarbij speelt mede een rol dat het vaker dan nu punitief optreden weliswaar het aantal 'handhavingsbewegingen' zal vergroten en in die zin het handhavingstekort zal verkleinen, maar dit niet noodzakelijkerwijs leidt tot een betere naleving. Voor het bestrijden van nalevingstekorten zijn meer sancties en meer sanctiebevoegdheden, in het bijzonder de boete, niet per se nuttig. Laat het bestuur de bestaande toezichts- en sanctiebevoegdheden eerst wat vaker en beter toepassen! De voorkeur boven uitbrei-

ding van het sanctie-instrumentarium met de boete verdienen andere, meer op preventie en herstel gerichte en daardoor waarschijnlijk effectievere methoden om niet-naleving tegen te gaan. De bestuurlijke boete zal weliswaar mogelijk bepaalde handhavingstekorten verkleinen, maar waarschijnlijk geen hoofdrol spelen bij de terugdringing van het nalevingstekort.

Literatuur

Algemene Rekenkamer
Handhaven en gedogen
Den Haag, 2005, Kamerstukken II
2004-2005, 30 050

Blomberg, A.B., F.C.M.A.
Michiels
*Bestuurlijke boeten in het
bouwrecht*
Bouwrecht, 1995, p. 649-656

Andersson Elffers Felix (AEF)
Staat van handhaving
Utrecht, 2002

**Commissie Bestuursrechtelijke
en Privaatrechtelijke
Handhaving (CBPH)**
Handhaven op niveau
Deventer, Kluwer, 1998

Dresden, M.J.
*Algemeenverbindendverklaring
van overeenkomsten in het
milieubeleid*
Den Haag, Sdu, 2004

**Evaluatiecommissie Wet
milieubeheer (ECWM)**
*Zorgplicht voor de handhaving
van milieurecht (ECWM 2002/7)*
Den Haag, 2002

Evers, G.J.M.
Blind vertrouwen?
Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2002

Jurgens, G.T.J.M., F.C.M.A.
Michiels
*Bestuurlijke boeten in het
milieurecht*
Den Haag, Publicatierreeks
milieubeheer, nr. 5, 1997

Rossum, A.A. van
*Civielrechtelijke aansprakelijk-
heid voor overheidstoezicht*
In: Toezicht, NJV-preadvis,
Deventer, Kluwer 2005, p. 1-133

VROM-inspectie
Op visite
Den Haag, 2004a

VROM-inspectie
*Brandveiligheid bij zorg-
instellingen*
Den Haag, 2004b

Bestuurlijke boetes: extra werk voor de rechtspraak?

*M.D. van Ewijk en E. Niemeijer**

Bestuurlijke boetes worden de laatste jaren op veel terreinen ingevoerd. Inmiddels (medio 2005) zijn er al rond de zestig wetten waarin de bestuurlijke boete als sanctie-instrument is opgenomen (zie de bijlage achteraan dit artikel voor een overzicht). Verwacht mag worden dat na inwerkingtreding van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de toepassing van bestuurlijke boetes nog verder zal toenemen.

Invoering van de bestuurlijke boete maakt het mogelijk dat bestuursorganen bij bepaalde overtredingen een boete kunnen opleggen. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving versterkt. De controles zijn in handen van het bestuursorgaan en hoeven niet afgewogen te worden tegen de vervolging van strafrechtelijke delicten. Omdat bestuursorganen nu ook zelf mogen bestraffen, kan worden verwacht dat zij daarom intensiever zullen opsporen en daadwerkelijk boetes zullen opleggen, waar in het verleden zaken niet bij het O.M. werden aangeleverd of door het O.M. werden geseponeerd. Tegen deze achtergrond wordt verwacht dat dit nieuwe instrument zal bijdragen aan het terugdringen van het handhavingstekort.

Daarnaast wordt veelal als argument voor invoering van de bestuurlijke boete aangevoerd dat, ondanks een intensievere handhaving, een verdere belasting van de strafrechtspleging wordt voorkomen. Het ontlasten en slagvaardiger maken van de rechtspraak is een belangrijke doelstelling van het huidige kabinet in het kader van de bevordering van een bruikbare rechtsorde.

In dit artikel willen we bezien wat de consequenties zijn van invoering van de bestuurlijke boete voor de werklast van de rechtspraak. Hoeveel werklast invoering van bestuurlijke boetes met zich meebrengt voor de rechtspraak, is onbekend.¹ In het volgende schetsen wij een analyse-

* De auteurs zijn respectievelijk junior onderzoeker en plaatsvervangend directeur bij het WODC.

¹ De Raad voor de Rechtspraak gebruikt wel een rekenmodel om te kunnen vaststellen hoeveel tijd rechters en ondersteuning gemiddeld aan de afdoening van verschillende categorieën van zaken besteden, maar dit model kent vrijwel geen aparte afdoeningsnorm voor beroepszaken uit bestuurlijke boetes.

model, waarmee een schatting is te maken van deze werklastgevolgen. Daartoe maken we eerst een onderscheid tussen twee situaties, waarin al dan niet naast de bestuurlijke boete ook de mogelijkheid van een strafrechtelijke boete blijft bestaan. Daarna bespreken we de factoren die de werklast bepalen.² Daarbij laten we zien hoe op basis van de factoren die het aantal zaken en de tijdsinvestering door rechtbanken bepalen, een beredeneerde inschatting kan worden gemaakt van de omvang van de werklast. Vervolgens illustreren we dit met een tweetal voorbeelden, om te eindigen met enkele conclusies.

Intensievere handhaving en het 'beerputeffect'

Om meer zicht te krijgen op de werklastgevolgen van opgelegde bestuurlijke boetes voor de rechtspraak, moet onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties. In de eerste situatie wordt de bestuurlijke boete op een terrein ingevoerd waar voorheen in het geheel geen boetesanctie bestond. Dit is bij voorbeeld het geval bij de Mededingingswet. Het is duidelijk dat dit leidt tot meer 'netto'werklast voor de (bestuurs)rechtspraak.

De tweede, veel vaker voorkomende situatie is dat de bestuurlijke boete wordt ingevoerd op een terrein waar daarnaast de mogelijkheid blijft bestaan om strafrechtelijk op te treden, doorgaans in geval van zwaardere overtredingen. Factoren als recidive, de ernst van de overtreding, het berokkende nadeel of het behaalde voordeel kunnen met zich meebrengen dat een strafrechtelijke sanctie de voorkeur verdient.³ Het strafrecht blijft dan fungeren als *ultimum remedium* voor zwaardere gevallen.⁴ In deze situatie verschuift (een deel) van de gerechtelijke afdoening van het strafrecht naar het bestuursrecht. Daarbij is overigens onduidelijk hoe groot het deel is dat verschuift en hoe groot het deel is dat blijft. Vaak vond strafrechtelijke handhaving toch al niet intensief plaats, zodat de werklast in het strafrecht in feite relatief gering was. Bovendien brengt bestuursrechtelijke handhaving ook effecten voor de strafrechtspraak met zich mee. In de 'slipstream' van de intensievere bestuursrechtelijke handhaving worden vaak ook strafrechtelijke feiten aangetroffen, het 'beerputeffect'.

2 We baseren ons hierbij op een recent door het WODC uitgevoerd onderzoek: J.G. van Erp, M.D. van Ewijk, *Werklast bestuurlijke boete: Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspieging*, WODC, 2005.

3 TK 2003/04, 29 702, nr. 3.

4 TK 2003/04, 29 279, nr. 9.

Een recent voorbeeld van de bestuurlijke boete is die voor overlast in de openbare ruimte. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeentelijke bestuursorganen een bestuurlijke boete kunnen opleggen bij overtredingen die tot overlast in het publiek domein leiden, zoals bij geluidsoverlast, graffiti, wildplassen enzovoort.⁵ In gemeenten waar de bestuurlijke boete wordt ingevoerd, blijft ook de politie bevoegd om strafrechtelijk op te treden tegen overlast in de openbare ruimte. In deze situatie wordt het O.M. voor wat betreft het opleggen van boetes voor lichtere overtredingen ontlast. De werklast van de rechtspraak als geheel zal in deze situatie vermoedelijk niet verminderen. Zwaardere gevallen zullen de strafrechtspraak blijven belasten. Het feit dat bestuursorganen zelf een boete mogen opleggen, zal vermoedelijk leiden tot een hoger aantal boetes dan onder het strafrecht het geval was. Een deel daarvan zal leiden tot bezwaarschriften die, afhankelijk van de filterwerking van de bezwaarschriftprocedure, vervolgens in meerdere of mindere mate uitmonden in beroepszaken bij de bestuursrechter.

Inschatting van werklast

De werklast voor rechtbanken als gevolg van beroepszaken uit bestuurlijke boetes bestaat uit het aantal zaken dat binnenstroomt, vermenigvuldigd met de (gemiddelde) tijdsinvestering in de afdoening ervan. Op basis van de factoren die het aantal zaken en de tijdsinvestering door rechtbanken bepalen, kan een beredeneerde schatting worden gemaakt van de omvang van de werklast ten gevolge van een bepaalde wet. Daartoe is in eerste instantie in de literatuur gezocht naar beïnvloedende factoren (zie bijvoorbeeld Van Ettehoven, 2001; De Gier e.a., 2001; Van Velthoven en Ter Voert, 2004; De Jong, 2004). Vervolgens zijn op basis van nader onderzoek van vijf uiteenlopende wetten deze factoren bevestigd en aangevuld.⁶ In het volgende

⁵ TK 2004/05, 30 101, nrs. 1-4.

⁶ De Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet) is geselecteerd als voorbeeld van een wet die vooral tegen bedrijven wordt gehandhaafd door een zelfstandig bestuursorgaan met veel kennis en expertise, de Arbeidsinspectie. De Werkloosheidswet (WW) is geselecteerd als voorbeeld van een wet waaruit verzekerden bij zeer feitelijke overtredingen (niet of te laat informatie verschaffen) een boete opgelegd krijgen door een uitvoeringsinstelling.

beschrijven we deze factoren.⁷ De factoren binnen het proces van de handhaving zelf laten we hier buiten beschouwing. Vanzelfsprekend is het aantal beroepszaken dat bij rechtbanken belandt, het resultaat van wat daarvoor in een lange keten heeft plaatsgevonden, die begint met factoren die de kans op overtredingen en de pakkans bepalen en eindigt bij factoren die de kans op procederen in hoger beroep bepalen. Wij richten ons op de werklast voor gerechten en nemen het aantal boetes en bezwaarschriften als uitgangspunt.

Determinanten van het aantal zaken

Factoren die het aantal beroepszaken dat bij de rechtbanken belandt beïnvloeden, kunnen worden onderscheiden in determinanten betreffende de overtreder zelf, de wet, de wijze van handhaving en de inrichting van de bezwaarschriftprocedure. Al deze determinanten zijn dus uiteindelijk van invloed op wat de filterwerking van de bezwaarschriftenprocedure wordt genoemd, ofwel dat deel van de bezwaarschriften dat als beroepschrift doorstroomt naar de rechtbank.

Determinanten met betrekking tot de overtreder zijn de proceskosten, de (ervaren) hoogte van de boete, kosten om aan informatie te komen, eventuele reputatieschade door de boete, een eventueel uitstralingseffect naar toekomstige of andere geschillen en de ingeschatte kans van succes bij procederen. Zo zullen proceskosten (griffierechten, rechtsbijstand en tijdsinvestering) voor de meeste burgers niet opwegen tegen het wegvallen van een relatief lage boete. Dit is vooral zo wanneer de kans op succes bovendien laag is. Een boete kan ook een negatief effect hebben op de reputatie van de overtreder, bijvoor-

De Mededingingswet is geselecteerd, omdat de overtredingen achteraf niet feitelijk zijn vast te stellen, vanwege de complexiteit van de wetgeving en de aanwezigheid van een gespecialiseerde inspectie, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (Wet Mulder) geeft een beeld van hoog geautomatiseerde bulkverwerking van boetes en bezwaarschriften, net als de gemeentelijke parkeerbelastingen, zij het dat de oplegging van deze fiscale naheffingen minder geautomatiseerd verloopt dan de Wet Mulder. Hoewel geen bestuurlijke boete, is deze wet wel een goed voorbeeld van bestuurlijke handhaving met grote hoeveelheden boetes voor burgers.

⁷ Inspiratie voor de ontwikkeling is de Tafel van Elf geweest (de T11), een instrument dat is ontworpen om vragen over naleving en handhaving te beantwoorden (vergelijk Van Reenen, 2000). Het instrument heeft een elftal dimensies die te beschouwen zijn als gedragswetenschappelijke variabelen, die het nalevingsgedrag beïnvloeden.

beeld in het geval van een boete vanwege het overtreden van de Mededingingswet. In dergelijke gevallen heeft het wegvallen van de boete een hogere opbrengst dan de hoogte van de boete op zich doet vermoeden. Ook kan een bestuurlijke boete een uitstralingseffect hebben naar andere geschillen. Zo procederen werkgevers in sommige gevallen tot in hoger beroep om gezuiverd te worden van een boete wegens het overtreden van de Arbowet. Zij vrezen dat het besluit tot oplegging van een boete in een civiele procedure kan worden gebruikt om hen aansprakelijk te stellen voor de schade die de werknemer heeft geleden ten gevolge van de overtreding, zoals bij arbeidsongevallen het geval is.

Belangrijke kenmerken betreffende de wet en andere toepasselijke voorschriften zijn de complexiteit van het vaststellen van de overtreding, de bewijsbaarheid ervan en de discretionaire ruimte bij het opleggen van de boete. Een snelheidsovertreding die is vastgelegd door een camera staat onomstotelijk vast, terwijl bij een overtreding van de Arbowet de verwijtbaarheid van de werkgever aan deze overtreding moet worden vastgesteld. In het laatste geval kan onduidelijkheid over de verwijtbaarheid de overtreder een kans op succes van zijn bezwaarschrift bieden.

Determinanten betreffende de handhaving hebben te maken met de intensiteit en de kwaliteit van de handhaving, zoals de capaciteit, professionaliteit, instrumenten en organisatie van het bestuursorgaan. Het aantal opgelegde boetes bepaalt uiteraard in hoge mate het aantal procedures dat erop volgt. Fouten bij het opleggen van de boetes of gebrekkig bewijs vergroten de kans op succesvol procederen, terwijl een gebrekkige motivering van de opgelegde boete de ingeschatte kans op succes kan vergroten.

Determinanten die betrekking hebben op de bezwaarprocedure zijn het aandeel boetes dat na bezwaar in stand blijft en de kwaliteit van de bezwaarprocedure. Zo zal een zorgvuldige procedure die de indiener van het bezwaarschrift vertrouwen geeft in de kwaliteit en de onafhankelijkheid leiden tot minder beroepen op de rechter. Daarbij spelen bijvoorbeeld factoren een rol als de mate waarin de overtreder de gelegenheid heeft gehad zijn verhaal te doen, de mate waarin in de procedure wordt ingegaan op de door de overtreder aangevoerde gronden en de motivering van de beslissing op het bezwaarschrift.

Determinanten van de tijdsinvestering per zaak

Van de determinanten met betrekking tot de procedure bij de rechter is de manier waarop een zaak door de rechtbank wordt afgedaan van doorslaggevend belang. Het spreekt voor zich dat hoe intensiever de wijze van afdoening is, hoe meer tijd de rechtbank kwijt is aan de zaak. In het bestuursrecht is bepalend of een zaak tussentijds wordt ingetrokken, met of zonder onderzoek ter zitting, of door een enkelvoudige of meervoudige kamer wordt afgedaan. Verder is van belang de organisatie van de afhandeling, bijvoorbeeld de taakverdeling tussen de gerechtssecretarissen en de rechters. Ook de professionaliteit en kwaliteit van de bezwaarschriftprocedure speelt een rol. Zo kan goed juridisch voorwerk de rechtbank veel tijd besparen.

De tijdsinvestering in beroepszaken bij de rechtbank is voorts mede afhankelijk van kenmerken van de regelgeving. Bijvoorbeeld, hoe meer is vastgelegd in de wet, hoe minder tijd de rechter hoeft te besteden aan oordeelsvorming. Andere belangrijke kenmerken zijn bijvoorbeeld de subjectiviteit en de verwijtbaarheid aan de overtreding, de hoogte van de boete en de beschikbaarheid van jurisprudentie. Zo kunnen zaken waarin Europese jurisprudentie of verdragen een rol spelen zeer arbeidsintensief zijn. Jurisprudentie kan ook tijdsbesparend werken, doordat kwesties al zijn uitgekristalliseerd.

Twee voorbeelden

Ter illustratie hebben we het analysemodel toegepast op twee wetten waarbij de bestuurlijke boete in het recente verleden is ingevoerd, te weten de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en de Wet Toezicht Effectenverkeer (WTE). In elk van deze beide gevallen is bij de voorbereiding van de wet een schatting gemaakt van de werklastgevolgen. De WTE is een voorbeeld van een wet waarin een gedraging is opgenomen die voorheen niet was gesanctioneerd en die dus een netto werklastverzwaring voor de rechtspraak betekent. Wanneer een bod op effecten niet vergezeld gaat van een openbaar biedingsbericht, volgt een last onder dwangsom of een boete. Toepassing van ons model leert in de eerste plaats dat bij de invoering van de wet geen schatting is gemaakt van het te verwachten aantal overtredingen en boetes, maar alleen van het te verwachten aantal beroepsprocedures, dit op basis van het aantal biedingen. Ten tweede is geen onderscheid

gemaakt tussen bestuurlijke boetes en andere bestuurlijke sancties, hetgeen een aanmerkelijke vertekening met zich meebrengt. Ten aanzien van het aantal zaken is bij de voorbereiding van de wet de grote procesgeneigdheid van dit type overtreder (beursgenoteerde ondernemingen) als stimulerende factor genoemd. Op basis van ons model kan deze procesgeneigdheid worden betwijfeld. Al met al komt de schatting fors lager uit dan de raming van het aantal beroepsprocedures destijds. Inmiddels beschikbare gegevens (van de Autoriteit Financiële Markten) bevestigen onze analyse.

De WAV is een voorbeeld van een wet waarbij een deel van de strafrechtelijke handhaving verschuift naar het bestuursrecht.

Terugkijkend naar de discussie over de werklastgevolgen van deze wetswijziging valt in de eerste plaats op dat men uitgaat van eenzelfde aantal rechtszaken in het bestuursrechtelijke als in het strafrechtelijke regime. Toepassing van de determinanten zou onder andere tot de vraag hebben geleid of de beboete bedrijven als gevolg van behandeling door de bestuursrechter ander procedeergedrag zouden vertonen, bijvoorbeeld doordat de connotatie met het strafrecht vervalt. In de tweede plaats werd geraamd dat een kwart van de bezwaarschriften zou resulteren in een beroepszaak. In het geval van de door ons onderzochte wetten bleek het filterpercentage rond de 95% te liggen, kortom slechts 5% van de bezwaarprocedures mondde uit in een beroep. Toepassing van het model nodigt er dus toe uit het verwachte filterpercentage beter te beargumenteren.

Conclusies

Invoering van de bestuurlijke boete heeft naar verwachting tot gevolg dat de strafrechtspraak, ondanks eventueel intensievere handhaving, naar verwachting niet verder wordt belast, maar de bestuursrechtspraak wel. De mate waarin dat het geval is, hangt af van de situatie. Als de boete wordt geïntroduceerd op een terrein waar voorheen in het geheel geen boetesanctie bestond, is sprake van een nettotoename in werklast voor de bestuursrechtspraak. De meest voorkomende situatie is echter dat de bestuurlijke boete wordt ingevoerd terwijl daarnaast de mogelijkheid blijft bestaan om strafrechtelijk op te treden. Dan blijft er uiteraard ook werklast voor de strafrechter bestaan. Gezien de intensivering van de handavingsinspanningen en de zwaardere gevallen waar het dan om gaat, is in deze situatie een

vermindering van de werklast voor de strafrechter niet te verwachten. De werklast van de bestuursrechter is afhankelijk van het aantal beroepszaken en de tijdsinvestering in de afdoening ervan. Deze factoren hebben achtereenvolgens betrekking op de overtreder zelf, de toepasselijke regels, de wijze van handhaving, het verloop van de bezwaarschriftenprocedure en de wijze van afdoening door de rechtbank. Toepassing van dit kader op bestuurlijke boetewetgeving leidt tot een meer systematische en complete inventarisatie van de werklastgevolgen voor de rechtspraak.

Sommige factoren zijn te beïnvloeden, in het bijzonder de opstelling van het bestuursorgaan in het handhavingsproces en in de bezwaarprocedure. Een professionele handhaving, heldere beleidsregels, goed gemotiveerde beschikkingen en een professionele bezwaarprocedure komen de werkbelasting van de bestuursrechter ten goede. Ook wordt de werklast mede bepaald door de wijze waarop afdoening door het gerecht plaatsvindt.

Per geval moet worden afgewogen wat de consequenties van de invoering van de bestuurlijke boete voor de belasting van de rechtspraak zijn. Er bestaat een checklist van indicaties die vóór of tegen invoering van de bestuurlijke boete pleiten.⁸ Het zou goed zijn aan deze lijst een criterium toe te voegen, dat betrekking heeft op de werkbelasting van de rechtspraak.

Literatuur

Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk
Werklast bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtpleging
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005; reeks Onderzoek en Beleid, nr. 232
Ettehoven, B.J. van
Alternatieven van en voor de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn)

In: B.J. van Ettehoven, M.A. Pach e.a. (red.), *Alternatieven voor de bestuursrechter*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001, p. 9-97
Gier, A.A.J. de, M.L.P. van Houten e.a.
De ketenbenadering in de Awb
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001

⁸ TK 2003/04, 29 702, nr. 3.

Jong, P.O. de

Beroep op tijd; Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004 (proefschrift)

Kamerstukken II

Memorie van toelichting vierde tranche Awb

Vergaderjaar 2003/04, 29 702, nr. 3

Kamerstukken II

Rechtsstaat en rechtsorde

Vergaderjaar 2003/04, 29 279, nr. 9

Kamerstukken II

Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte; Koninklijke boodschap

Vergaderjaar 2004/05, 30 101, nr. 1

Kamerstukken II

Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte; Voorstel van wet

Vergaderjaar 2004/05, 30 101, nr. 2

Kamerstukken II

Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte; memorie van toelichting

Vergaderjaar 2004/05, 30 101, nr. 3

Kamerstukken II

Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte; advies en nader rapport

Vergaderjaar 2004/05, 30 101, nr. 4

Reenen, P. van (red.)

De Tafel van Elf

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2000

Velthoven, B.C.J. van, M. ter

Voert

Geschilbeslechtingdelta 2003; over het verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004; reeks Onderzoek en Beleid, nr. 219

**Bijlage: overzicht wetgeving met bestuurlijke boete¹
(tot medio 2004)**

1. Algemene bijstandswet
2. Algemene Kinderbijslagwet
3. Algemene nabestaandenwet
4. Algemene Ouderdomswet
5. Algemene wet inzake rijksbelastingen
6. Arbeidsomstandighedenwet 1998
7. Arbeidstijdenwet
8. Coördinatiewet sociale verzekering
9. Douanewet
10. Drank en Horecawet
11. Infectieziektewet
12. Mededingingswet
13. Pensioen- en spaarfondsenwet
14. Postwet
15. Sanctiewet 1977
16. Tabakswet
17. Telecommunicatiewet
18. Toeslagenwet
19. Warenwet
20. Werkloosheidswet
21. Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
22. Wet Arbeid Vreemdelingen
23. Wet arbeid en zorg
24. Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
25. Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
26. Wet belasting zware motorrijtuigen
27. Wet bescherming persoonsgegevens
28. Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling
29. Wet financiële betrekkingen buitenland 1994
30. Wet geneesmiddelenprijzen
31. Wet inburgering nieuwkomers

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 168-169 geeft een overzicht van wetgeving per afdoening met bestuurlijke boete tot juni 2004. Het afgelopen jaar nam dit aantal verder toe tot ongeveer zestig.

32. Wet inkomensvoorziening kunstenaars
33. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
34. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
35. Wet inzake de geldtransactiekantoren
36. Wet luchtvaart
37. Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996
38. Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
39. Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
40. Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992
41. Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994
42. Wet op de omzetbelasting 1968
43. Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
44. Wet toezicht beleggingsinstellingen
45. Wet toezicht effectenverkeer 1995
46. Wet toezicht kredietwezen 1992
47. Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf
48. Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993
49. Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
50. Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000
51. Ziektewet

Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?

*A.R. Hartmann**

Het straffende bestuur rukt op. Meer en meer wordt er buiten de onafhankelijke rechter om gestraft, in het bijzonder door het opleggen van boetes. In het afgelopen jaar zijn drie wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend die deze ontwikkeling in sterke mate ondersteunen. In de eerste plaats is dat het wetsvoorstel O.M.-afdoening (TK 2004/05, 29 849). Dit wetsvoorstel behelst in de kern het verlenen van de bevoegdheid aan het Openbaar Ministerie tot het zelfstandig opleggen van straffen en maatregelen. De hoofdmoot van de opgelegde sancties zal naar verwachting bestaan uit boetes. Naast dit wetsvoorstel zijn er twee wetsvoorstellen ingediend die de mogelijkheid tot het opleggen van boetes binnen het bestuursrechtelijke kader uitbreiden. In de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (TK 2004/05, 30 101) en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (TK 2004/05, 30 098) wordt aan gemeentebesturen de bevoegdheid verleend boetes op te leggen voor overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening en voor parkeer- en lichte verkeersovertredingen.

Deze voorstellen in onderling verband bezien noodzaken tot reflectie. Indien we het wetsvoorstel O.M.-afdoening plaatsen naast de genoemde andere wetsvoorstellen, dringt de vraag zich op of er niet een wildgroei dreigt van regelingen van bestraffing buiten de rechter om, als gevolg waarvan zowel uitvoerende instanties als burgers het overzicht zullen verliezen en er allerlei onderlinge interferenties zullen optreden op het wetgevingsvlak. In deze bijdrage wordt na een beknopte beschrijving van de genoemde wetsvoorstellen getracht op deze vraag een antwoord en een mogelijke oplossing te formuleren.

* De auteur is verbonden aan de sectie Strafrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Wet O.M.-afdoening

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het Openbaar Ministerie. Op basis van een nieuwe titel in het Wetboek van Strafvordering (titel IV A: 'Vervolging door een strafbeschikking', art. 257a-257h WvSv) wordt het Openbaar Ministerie bevoegd om bij vaststelling van een strafbaar feit, straffen en maatregelen op te leggen. De sancties die op grond van artikel 257a WvSv – mogelijk cumulatief – kunnen worden opgelegd zijn: een taakstraf van maximaal 180 uur, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer en ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal een half jaar. Voorts kunnen bij strafbeschikking 'aanwijzingen' worden gegeven, zoals het doen van afstand of uitleveren van voorwerpen, het retourneren van wederrechtelijk verkregen voordeel, storting van een bedrag in het schadefonds of andere aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend. Het gaat bij het laatst genoemde volgens het wetsvoorstel om bijvoorbeeld straatverboden en het voldoen aan de aanwijzingen van de reclassering. Naast deze mogelijkheden zijn nog enkele bijzondere sancties mogelijk op grond van specifieke wetsbepalingen in bijzondere wetten. Vrijheidsbenemende sancties vallen buiten de mogelijkheden van de strafbeschikking en blijven bijgevolg de exclusieve bevoegdheid van de strafrechter. Verwacht wordt dat het leeuwendeel van de opgelegde sancties zal bestaan uit boetes. De strafbare feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan bestaan uit overtredingen en misdrijven. Voor de laatstgenoemde categorie geldt dat enkel een strafbeschikking kan worden opgelegd voor misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Meer inhoudelijk geldt op grond van de kamerstukken als beperking dat voor een strafbeschikking in beginsel slechts eenvoudige standaardzaken in aanmerking komen waarbij geen complexe bewijsvoeringskwesaties spelen. Indien de verdachte het oneens is met het opleggen van de strafbeschikking, kan deze op grond van art. 257e WvSv binnen 14 dagen beroep instellen bij de strafrechter. Dit wordt in het wetsvoorstel omschreven als 'het doen van verzet'. De strafrechter zal dan de voorliggende zaak integraal behandelen volgens de gewone regels van het strafprocesrecht. Dit betekent dat de strafrechter de zaak zal beoordelen aan de hand van het geldende beslissingsmodel art. 348-350 WvSv. Aansluitend biedt dit traject de verdachte de mogelijkheid om ook

eventueel hoger beroep en cassatie in te stellen. Gratie behoort in dit traject echter niet tot de mogelijkheden, maar aan het Openbaar Ministerie kan intrekking van de genomen strafbeschikking worden verzocht.

Indien geen verzet binnen 14 dagen wordt ingesteld of reeds eerder afstand daarvan is gedaan, vangt de tenuitvoerlegging aan van de bij strafbeschikking opgelegde straf of maatregel. Voor de opgelegde sancties gelden de gebruikelijke wettelijke bepalingen voor de tenuitvoerlegging van beslissingen (art. 553 e.v. WvSv). Bij verzuim van betaling en in geval van verhaal van de opgelegde geldboete gelden de huidige regels (art. 24b WvSr en 573 e.v. WvSv). Voor al deze bepalingen geldt dat zij op enkele punten zijn aangepast aan de bij strafbeschikking op te leggen sancties. Een bijzonderheid is de nieuwe mogelijkheid van gijzeling ex art. 578b WvSv. Indien verhaal van de geldboete uitblijft, kan de officier van justitie een vordering instellen bij de kantonrechter om te worden gemachtigd tot toepassing van gijzeling voor maximaal een week. De gijzeling heft de verschuldigdheid echter niet op. Indien ten slotte ook dat niet heeft geleid tot tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie, kan het Openbaar Ministerie volgens de kamerstukken de zaak alsnog bij de strafrechter aanbrenge(n). In dat geval is de gedachte dat enkel een eventueel op te leggen gevangenisstraf nog als een te effectueren sanctie mogelijk zal zijn.

Grote verandering?

De invoering van de mogelijkheid tot het opleggen van een sanctie door het Openbaar Ministerie, die in het wetsvoorstel wordt omschreven als een 'strafbeschikking', betekent *de jure* een grote verandering in het strafrecht. In de eerste plaats impliceert de strafbeschikking – in tegenstelling tot de huidige wijze van buitengerechtelijke afdoening – een eigenstandige schuldvaststelling en bestraffing door de officier van justitie van het begaan van een strafbaar feit door de verdachte. De bedoeling is dan ook de huidige consensuele praktijk (transactie en voorwaardelijke sepot) te converteren naar een directe vorm van sanctieoplegging zonder in- of toestemming van de verdachte. Daarnaast wordt de strafbeschikking in het wetsvoorstel bestempeld als een vorm van 'vervolging'. Beide aspecten betekenen dat het aloude uitgangspunt van het rechterlijke bestraffingsmonopolie in het strafrecht wordt doorbroken.

De facto daarentegen vormt het wetsvoorstel een aanpassing van de huidige wettelijke stand van zaken aan de gegroeide praktijk. De huidige buitengerechtelijke afdoening in strafzaken wordt door zowel de uitvoerende instanties als de burgers reeds gezien en ervaren als het opleggen van hoofdzakelijk boetes. Feitelijk zal er dan ook in beginsel voor wat betreft de huidige afdoeningspraktijk niet veel veranderen, anders dan dat diverse nadelen daarvan voor zowel de overheid (de duur en kosten van het traject) als de burger (onzekerheid, gebrek aan beroepsmogelijkheden en inzichtelijkheid van de genomen beslissingen) zullen verdwijnen. Verwacht wordt dat Justitie bij de invoering van het systeem van de strafbeschikking effectiever en efficiënter zal kunnen optreden bij een groot deel van de geconstateerde strafbare feiten. De huidige praktijk van transigeren betekent in de regel bij wanbetalers toch een langdurig en kostbaar traject waarbij uiteindelijk pas na veroordeling door de strafrechter executie van de opgelegde boete daadwerkelijk kan plaatsvinden. Deze situatie wordt verbeterd door middel van het direct kunnen executeren van de opgelegde sanctie bij het niet instellen van verzet door de verdachte. Daarnaast verwacht men dat met de uitgebreide sanctiemogelijkheden van de strafbeschikking meer zaken buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan, zodat veel zaken zoals APV-overtredingen en verkeersovertredingen niet meer bij de kantonrechter hoeven te worden aangebracht. Voor de burger heeft het systeem het voordeel dat hij direct en gemotiveerd weet waar hij aan toe is. De strafbeschikking betekent een vaststelling van schuld van het begaan van het strafbare feit door de verdachte, gebaseerd op feiten en omstandigheden die – vooral bij de zwaardere sancties – kenbaar worden gemaakt in de strafbeschikking. Daarbij komt dat indien de verdachte het niet eens is met de opgelegde sanctie, hij zelfstandig beroep (verzet) kan instellen op de strafrechter. Deze mogelijkheid ontbreekt tot nu toe in de huidige praktijk van de buitengerechtelijke afdoening.

Belangrijk in het kader van deze bijdrage is dat de bevoegdheid tot het opleggen van een strafbeschikking niet wordt beperkt tot het Openbaar Ministerie. Ook anderen, zoals opsporingsambtenaren maar in het bijzonder ook bestuurlijke instanties gesitueerd buiten het strafrecht, kunnen deze bevoegdheid toebedeeld krijgen (art. 257b en 257ba WvSv en art. 76 AWR). Het voorgestelde artikel 257ba WvSv geeft de mogelijkheid om op basis van een algemene maatregel van bestuur lichamen of personen met een publieke taak belast aan te wijzen, aan wie de bevoegdheid wordt verleend binnen daarbij gestelde

grenzen een strafbeschikking uit te vaardigen. De uitoefening van deze bevoegdheid gebeurt dan onder toezicht van en volgens richtlijnen van het College van Procureurs-Generaal. Hiermee wordt het dus mogelijk dat bestuurlijke instanties een bestraffende sanctie kunnen gaan opleggen via het strafrecht.

Bestuurlijke bestraffing

De omstandigheid dat met het wetsvoorstel O.M.-afdoening ook bestuursorganen de mogelijkheid kunnen verkrijgen om bestraffend op te treden is bijzonder. Immers, de tendens van de afgelopen decennia is juist om bestuursorganen buiten het strafrecht om, via bestuursrechtelijke bevoegdheden tot het opleggen van bestuurlijke boetes, de mogelijkheid te verlenen om bestraffend op te treden. Hierdoor is een soort 'nevenstrafrecht' ontstaan, dat juridisch is te duiden als de ontwikkeling naar het 'bestuursstrafrecht' (Hartmann en Van Russen Groen, 1998). In de afgelopen twee decennia hebben diverse bestuursorganen de bevoegdheid toebedeeld gekregen om bestuurlijke boetes op te leggen. Inmiddels blijkt een dergelijke boetebevoegdheid opgenomen in een zestigtal formeelwettelijke regelingen. Recente loten aan deze stam van het bestuursstrafrecht zijn de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (TK 2004/05, 30 101) en bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (TK 2004/05, 30 098).

De wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Met het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (of zoals voorheen omschreven: bestrijding kleine ergernissen) wordt door een verandering van de Gemeentewet de mogelijkheid geschapen om, indien de raad van een gemeente daarvoor kiest, aan het gemeentebestuur in de vorm van het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester de bevoegdheid te verlenen bestuurlijke boetes op te leggen. Het voorgestelde artikel 154b Gemeentewet bepaalt dat de raad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor bij algemene maatregel van bestuur omschreven gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld. Het gaat dan om overlastgevendende feiten als wildplassen, het onjuist

aanbieden van huisvuil, het laten liggen van hondenpoep en het aanbrenge van graffiti.

Dit voorstel betekent dat gemeenten dus de keuze wordt geboden om APV-feiten of strafrechtelijk te laten afdoen, dan wel zelf af te doen met een bestuurlijke boete. Indien een gemeente er niet voor kiest de bestuurlijke boete in te voeren, blijft de reguliere strafrechtelijke afdoening met de daarbij behorende handhaving door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) gelden. Er verandert dan in beginsel niets ten opzichte van de huidige situatie. Indien een gemeente wel kiest voor bestuurlijke afdoening, worden de boetes opgelegd door gemachtigde bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente. In dat geval zijn voor de diverse feiten bij algemene maatregel van bestuur verschillende boetecategorieën vastgesteld en is de hoogte van de bestuurlijke boete vastgesteld. De boete kan echter niet hoger zijn dan € 340 per gedraging.

Tegen de opgelegde bestuurlijke boete kan de betrokkene, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar en beroep aantekenen. Het voorgestelde artikel 154c, lid 1 Gemeentewet bepaalt dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd bij gedagtekende beschikking en deze wordt toegezonden aan de overtreder. Tegen dit besluit kan op grond van artikel 8:1 jo. artikel 7:1 Awb bezwaar en beroep worden ingesteld. Het bezwaar moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 6:4 Awb), het college van burgemeester en wethouders, dan wel de burgemeester, indien het gaat om de handhaving van regels die hij uitvoert. Beroep kan op grond van artikel 8:1 Awb worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank.

De invoering van de bestuurlijke boete komt tegemoet aan zowel de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte als aan de wens om de strafrechtsketen te ontlasten. Volgens de kamerstukken is gebleken dat gemeenten het als een gemis ervaren dat het werk niet afgemaakt kan worden door het opleggen van een boete. Gemeenten hebben op grond van het veiligheidsprogramma van de regering (TK 2002/03, 28 684, nr. 1) een bijzondere verantwoordelijkheid en een zelfstandige rol toebedeeld gekregen bij het verbeteren van de veiligheidssituatie op lokaal en wijkniveau. Gemeenten worden hierop aangesproken, maar beschikken naar hun mening niet over voldoende bestuursrechtelijke instrumenten om dat beleid integraal te kunnen handhaven.

De invoering van bestuurlijke boetes ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte zal enerzijds als voordeel hebben dat de strafrechtsceten wordt ontlast, zodat politie en justitie meer capaciteit zullen hebben om zwaardere zaken te behandelen. Anderzijds zal hierdoor aan het gemeentebestuur in het kader van het integrale veiligheidsbeleid een grotere invloed worden verschaft de aanpak van overlast in de openbare ruimte en daarmee de handhaving op dat vlak te versterken. Een niet onbelangrijk punt is daarbij dat de ontvangsten van de bestuurlijke boetes opgelegd door de gemeente, anders dan bij strafrechtelijke boetes, in de gemeentekas vloeien. Volgens de kamerstukken verkrijgen de gemeenten daarmee meer mogelijkheden voor versterking van de handhaving.

De wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen

Naast het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is recent ook het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen ingediend. Op basis van dit wetsvoorstel wordt op grond van een uitbreiding van de Wegenverkeerswet aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente de bevoegdheid verleend tot het opleggen van bestuurlijke boetes in geval van bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde overtredingen, zoals een aantal voorschriften betreffende stilstaan en parkeren van voertuigen en voor enkele andere lichte verkeersovertredingen, zoals het onjuist gebruikmaken van de weg door voetgangers en fietsers. Daarbij strekt de boetebevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders overeenkomstig het voorgestelde artikel 184a lid 1 Wegenverkeerswet zich uit tot alle wegen binnen het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van autosnelwegen. Echter, in tegenstelling tot het wetsvoorstel inzake de overlast in de openbare ruimte is er voor gemeenten bij dit wetsvoorstel geen keuzemogelijkheid. Zij zullen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel parkeerovertredingen en lichte verkeersovertredingen moeten aanpakken met bestuurlijke boetes.

Zoals ook bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, geldt ook bij deze regeling dat de boetes opgelegd kunnen worden door gemachtigde bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente op basis van bij algemene maatregel van bestuur bepaalde feiten en bijbehorende boetecategorieën. Daarbij

geldt eveneens als maximum € 340 per gedraging. Het wetsvoorstel voorziet echter ook in een zogenoemd 'duaal stelsel': naast de gemeente-boa's blijft de politie bevoegd strafrechtelijk, dan wel via de bestuursrechtelijke weg van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (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. Een soort verdeling komt echter tot stand doordat de politie niet meer stelselmatig aandacht zal besteden aan die overtredingen en het gemeentebestuur de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de genoemde feiten krijgt toebedeeld.

Voor wat betreft de rechtsbescherming is vanwege het bestuursrechtelijke karakter van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen aansluiting gezocht bij de kaders van de Awb. Een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een besluit in de zin van de Awb, hetgeen betekent dat tegen een besluit tot het opleggen van een boete bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Indiening van een bezwaarschrift schort de betalingsverplichting in beginsel niet op. Het voorgestelde artikel 184n Wegenverkeerswet bepaalt dat de beslissing van het tot opleggen bevoegde bestuursorgaan op het door betrokkene ingediende bezwaar door de kantonrechter wordt getoetst. Daarbij worden de artikelen 6 lid 2, artikel 10 en 12 tot en met 20d van de WAHV van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze artikelen bevatten diverse procedurele bepalingen over 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.

Met het grotendeels van toepassing verklaren van de regeling van de WAHV wordt met dit wetsvoorstel een bijzonder wettelijk regime gecreëerd, dat afwijkt van de gebruikelijke bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De Awb schrijft immers voor 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 volgens de kamerstukken ingegeven door de wens om continuïteit te bewerkstelligen in het bestaande stelsel van rechtsbescherming bij dit soort feiten in de fase van het beroep en het hoger beroep. Zo kan de bestaande expertise bij de

sector kanton van de rechtbank en het gerechtshof te Leeuwarden op basis van de WAHV worden benut om de besluiten die het bestuur neemt op grond van het wetsvoorstel ten aanzien van de beboetbare feiten te toetsen.

De beweegredenen tot invoering van deze wijze van handhaving voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen is de idee dat parkeerhandhaving door het bestuur het voordeel biedt dat er een integraal parkeerbeleid kan worden opgezet met beleid en handhaving in één hand. Dit zou dan kunnen leiden tot een eenvoudiger en doelmatiger handhaving en de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur bevorderen. De parkeerhandhaving zou dan tot een hoger niveau van handhaving kunnen leiden, omdat het lokale bestuur hieraan meer aandacht besteedt. Ook hier geldt, zoals bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, dat een belangrijke rol is weggelegd voor de sterke financiële prikkel van dit systeem doordat de boeteopbrengsten ten goede komen aan het handhavende bestuursorgaan. Diverse instanties zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer hebben dan ook gepleit en gelobbied voor bestuurlijke afdoening van de genoemde verkeersdelicten.

Dreigende wildgroei

Het voorgaande overzicht stemt tot nadenken. Bij een eventuele invoering van alle genoemde voorstellen dreigt, samen met de bestaande regelingen, een wildgroei van regelgeving. Voor deze wildgroei is reeds door de Raad van State gewaarschuwd. Ook in de recent verschenen verslagen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (betreffende wetsvoorstel 30 101) en die voor Verkeer en Waterstaat (betreffende wetsvoorstel 30 098) wordt vooral door de PvdA hiervan melding gemaakt. Deze wildgroei leidt tot een situatie die vanuit diverse invalshoeken als problematisch kan worden omschreven.

Problemen die zich bij de invoering van de voorgestelde wetgeving kunnen voordoen, zijn in de eerste plaats de ondoorzichtigheid van de wetgevingssituatie: een veelheid aan regelingen die elkaar ook grotendeels overlappen. Immers, naast de mogelijkheden van de strafbeschikking via het wetsvoorstel O.M.-afdoening zal volgens de

kamerstukken nog enige tijd de huidige wijze van buitengerechtelijke afdoening (transactie en voorwaardelijk sepot) blijven bestaan.

Daarnaast zullen de genoemde wetsvoorstellen aangaande de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en fout parkeren en lichte verkeersovertredingen gelden.

Maar dat is nog niet alles; ten aanzien van verkeersovertredingen zullen ook blijven gelden de WAHV en het gefiscaliseerd afdoen van parkeerovertredingen. Voor wat betreft het laatste: de mogelijkheid voor gemeenten om het parkeren fiscaal te belasten is gebaseerd op artikel 225 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 (artikelen 234 en 235 Gemeentewet). Veel gemeenten hebben gekozen voor deze tweede methode. In de kamerstukken betreffende het wetsvoorstel fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen worden de genoemde regelingen als complementair geschetst. Dit alles betekent dat bij inwerkingtreding van de huidige voorstellen zes regelingen naast en door elkaar zullen (moeten) functioneren.

Door deze overdaad aan regelingen lijkt de kans op het ontstaan van een totaal onoverzichtelijke wetgevingssituatie voor zowel de uitvoerende instanties, in het bijzonder die instanties die op de werkvloer de handhaving van de regelingen daadwerkelijk moeten effectueren (gemeentelijke boa's en politie), als voor de burger niet denkbeeldig. De gevolgen daarvan kunnen zijn dat de handhaving van de betreffende regelgeving niet juist zal verlopen of zelfs dat er niet zal worden gehandhaafd. Bij de geschetste situatie lijkt het mij heel wel mogelijk dat bijvoorbeeld de willekeurige boa of politieagent situaties gaat vermijden waarin hij zal moeten optreden en zal moeten beboeten. Immers, hij zal dan vooral eerst moeten uitzoeken wie, in welk geval onder welke omstandigheden bevoegd is tot optreden.

Onoverzichtelijke situatie voor de burger

Voor de burger geldt in deze situatie dat de diversiteit aan regelingen, maar vooral de onderlinge verschillen inzake de optuiging van de rechtsbescherming tegen een eventueel opgelegde boete, tot een

totaal onoverzichtelijke situatie zal leiden. Als het gaat om rechtsbescherming tegen bestraffing met een boete zullen burgers door de vele juridische bomen het bos niet meer kunnen ontwaren. Dat kan naar mijn mening feitelijk leiden tot een situatie waarin burgers hun rechten niet meer weten te effectueren bij een onafhankelijke rechter, waardoor sprake kan zijn van een onrechtmatige belemmering van de toegang tot een onafhankelijke rechter (een schending van artikel 6 EVRM aangaande het recht op een behoorlijk proces, meer bepaald 'access to court').

Bovendien lijkt vanuit juridisch oogpunt de samenloop van de diverse procedures een reëel probleem te worden. Zo zal er een zeer divers beeld in Nederland ontstaan voor wat betreft de handhaving van feiten betreffende overlast in de openbare ruimte. Zeker niet elke gemeente zal tot bestuurlijke handhaving overgaan, wat resulteert in een wisselende optuiging van de handhaving op dit gebied in de diverse gemeenten in Nederland. Ook zal de lijst van feiten die in de algemene maatregel van bestuur wordt opgenomen, ertoe leiden dat overlast gerelateerde feiten die niet op die lijst staan, alleen via het strafrechtelijke kanaal kunnen worden afgedaan. Dit in combinatie met mogelijke verschillen in de te betalen boetebedragen per gemeente ten aanzien van dezelfde of soortgelijke feiten, maakt dat de handhaving in de openbare ruimte van gemeente tot gemeente sterk zal verschillen. Ten slotte geldt dat, omdat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening naast elkaar worden gehanteerd ten aanzien van dezelfde feiten, de wetgever in de betreffende regelingen *una via*-bepalingen heeft opgenomen om dubbele bestraffing te voorkomen.

Problematisch is daarbij dat niet alleen de *una via*-bepalingen in de wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en die van het fout parkeren en de lichte verkeersovertredingen qua terminologie (kernbegrip/-term bij de één is 'gedraging', bij de ander 'overtreding') onderling van elkaar verschillen, wat kan leiden tot een verschil in reikwijdte en dus rechtsbescherming van de betreffende regelingen. Ook blijkt inmiddels uit verschillende publicaties dat de voorgestelde regeling van de te kiezen 'enkele weg' niet alleen ingewikkeld is, maar ook gaten vertoont waardoor dubbele bestraffing wel degelijk op de loer kan liggen (Rogier, 2000; Hartmann en Rogier, 2004). Wellicht een suikertuintje voor juristen, maar niet voor de gewone burger.

De diversiteit aan regelingen kan problemen opleveren voor de toepassingspraktijk van de handhaving, de rechtszekerheid en rechts-

bescherming voor de burger, maar ook de inzichtelijkheid van wetgeving komt hierdoor mogelijk op de tocht te staan. Dit alles kan uiteindelijk ten koste gaan van de algehele acceptatie en naleving (de legitimiteit) van wetgeving. Welke weg dient de wetgever nu te bewandelen om dergelijke problemen te ontlopen?

Oplossing

Het streven van de wetgever dient te zijn dat het sanctiestelsel als geheel transparant en consistent moet blijven. Waarom dan moeilijk doen als het makkelijk kan? Het hiervoor geschetste beeld kan simpelweg worden vermeden door in plaats van de genoemde wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete enkel te opteren voor afdoening van de genoemde feiten via het wetsvoorstel O.M.-afdoening. In dit wetsvoorstel is, zoals reeds aangegeven, met het voorgestelde artikel 257ba WvSv de mogelijkheid gecreëerd dat ook personen of lichamen met een publieke taak belast de bevoegdheid kan worden verleend tot het opleggen van sancties, in dit geval boetes. Dit betekent dat de handhaving van de APV-feiten (overlast in de openbare ruimte), fout parkeren en lichte verkeersovertredingen simpelweg via de strafbeschikking kan worden afgedaan.

De enige wetgevingsoperatie die voor een algehele invulling van deze oplossing nodig is, is het afschaffen van de fiscalisering van parkeerovertredingen en de WAHV. De feiten die via het fiscale regime worden afgedaan (fout parkeren) en onder de WAHV vallen, dienen vervolgens wederom als strafbare feiten te worden aangemerkt en via het strafrecht door middel van een strafbeschikking te worden afgedaan. Dit lijkt een grote stap, maar de wetgever heeft reeds in de kamerstukken bij het wetsvoorstel O.M.-afdoening aangegeven op termijn te willen bezien of het mogelijk is de procedure van de WAHV, die grotendeels met de strafbeschikkingsprocedure vergelijkbaar is, daarin te integreren. Met dit voorstel kunnen dan alle geschetste problemen rondom de toepassingspraktijk van de handhaving, de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger en ten slotte de inzichtelijkheid van wetgeving worden voorkomen. Op deze wijze kan via het wetsvoorstel O.M.-afdoening tegemoet worden gekomen aan de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte en de lokale verkeersovertredingen. Enige angst voor verdere overbelasting van de justitiële

keten lijkt ongegrond. Het wetsvoorstel introduceert met de strafbeschikking juist een effectieve en efficiënte wijze van afdoen voor niet-justitiële, bestuurlijke instanties waarbij de kans op overbelasting van de strafrechter juist wordt verminderd.

Ten slotte biedt dit voorstel eveneens een oplossing voor de financiële perikelen rondom de bestuurlijke afdoening van APV-feiten (overlast in de openbare ruimte), fout parkeren en lichte verkeersovertredingen door middel van een bestuurlijke boete. Een belangrijke beweegreden voor de invoering van de genoemde wetsvoorstellen is ongetwijfeld de omstandigheid dat de inkomsten van de opgelegde boetes in beginsel in de gemeentekas vloeien. Dit is anders indien de handhaving verloopt via het strafrecht, waar de opbrengsten in de rijkskas vloeien. Inmiddels is ook op dit punt door de wetgever bij het wetsvoorstel O.M.-afdoening een voorziening getroffen. Op grond van het voorgestelde artikel 576a WvSv kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de staat geldbedragen verkregen uit de tenuitvoerlegging van geldboetes op een daarbij vast te stellen grondslag en naar daarbij vast te stellen regelen ten goede laat komen aan een rechtspersoon die krachtens het publiekrecht is ingesteld. Dit betekent dat gemeenten ook via het opleggen van een strafbeschikking (een deel van) de inkomsten uit de opgelegde boetes in hun gemeentekas kunnen laten vloeien.

Literatuur

- | | |
|---|---|
| <p>Hartmann, A.R., P.M. van Russen Groen <i>Contouren van het bestuurs- strafrecht</i> Rotterdam, Gouda Quint, 1998, (diss.)</p> <p>Hartmann, A.R., L.J.J. Rogier <i>Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb</i> Nederlands juristenblad, 2004, p. 1877-1882</p> <p>Rogier, L.J.J. <i>Una via</i> In: L.J.J. Rogier (red.), <i>Commentaren op het Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde tranche,</i></p> | <p>SI-EUR-reeks 22, Rotterdam, Gouda Quint 2000, p. 91-109</p> <p>Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1 (het veiligheidspro- gramma 'Naar een veiliger samenleving')</p> <p>Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 1-29 (Wet O.M.-afdoe- ning)</p> <p>Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 1-5 (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)</p> <p>Kamerstukken II 2004/05, 30 098, nr. 1-6 (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen)</p> |
|---|---|

Het O.M. beschikt tot straf

Een strafrechtelijk novum

*J. van Zijl**

Op 21 juni jl. heeft de Tweede Kamer met een grote meerderheid een wet aangenomen die een principiële verschuiving teweegbrengt in het behandelen van strafzaken. Het betreft de zogenaamde Wet O.M.-afdoening, die de juridische grondslag van de afdoening van strafzaken buiten de rechter om verandert. Juist omdat de aangebrachte wijziging fundamenteel is, is aan de indiening van het wetsvoorstel een intensief traject voorafgegaan, waarin kansen en risico's tegen elkaar zijn afgewogen. Zeker is hier ook het Openbaar Ministerie (O.M.) bij betrokken, dat zich bij de eerste voorstellen kritisch betoonde, hetgeen na discussie ook mede heeft geleid tot aanpassingen van de voorstellen.¹ Nu de Tweede Kamer het voorstel van wet heeft aangenomen, kan de balans worden opgemaakt.

Voorgeschiedenis

Het O.M. kan al veel

Van oudsher kent het strafproces de mogelijkheid dat het O.M. een zaak seponeert, zonder meer of onder voorwaarden. Daar komt geen rechter aan te pas (behalve als een burger vervolging wil afdwingen via het gerechtshof in een 'artikel 12 Sv-procedure'). Hiernaast is er de mogelijkheid (in 1983 sterk verruimd) dat een transactie wordt aangeboden. Hiermee kan een verdachte vervolging voorkómen door een geldsom te betalen of een (kortere) taakstraf uit te voeren. Ook dan komt er geen rechter aan te pas, behalve als de verdachte zich niet houdt aan de transactievoorwaarden (zoals wanneer hij de taakstraf

* De auteur is officier van justitie, werkzaam bij het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, Den Haag. De bijdrage is geschreven op persoonlijke titel. Hij dankt drs. A.C. Berghuis, eveneens werkzaam bij het Parket-Generaal, voor diens commentaar en suggesties.

¹ De auteur is als medewerker van het Parket-Generaal hierbij betrokken geweest.

niet uitvoert). Het O.M. heeft dus al langer grote bevoegdheden om strafzaken af te doen waarbij weliswaar niet formeel een straf wordt gegeven, maar waarbij wel degelijk feitelijk sancties worden opgelegd. Van deze mogelijkheden wordt ook fors gebruikgemaakt. Zo werden in het jaar 2004 270.000 misdrijfzaken behandeld, waarvan 160.000 door het O.M. aan de rechter werden voorgelegd en 110.000 door het O.M. zelf zijn afgehandeld. Bij overtredingszaken liggen die aantallen respectievelijk op 313.000 (totaal behandeld) en 102.000 (O.M.-afdoening).² Deze toepassing is niet onomstreden. Zo herinnert men zich wellicht de discussie over de vraag hoever het O.M. hierin kan gaan naar aanleiding van de 'hoge transacties' in de Schipholtunnel-kwestie. Niét omstreden is de vraag dat het O.M. vele zaken in het voortraject naar de rechter zou moeten kunnen afdoen. Vooral is aan de orde geweest hoe die ruime toepassing verantwoord en doelmatig kan worden ingezet.

Omdraaiing bepleit

In de jaren negentig is de discussie over de buitengerechtelijke afdoening op de agenda gezet door de commissie Korthals Altes: deze stelde voor de O.M.-transactie onder omstandigheden executabel te maken. Hiermee zou de lastigheid worden ondervangen, dat 'passiviteit wordt beloond'. Als een verdachte immers niet reageert op een aanbod tot transactie van het O.M., kan het O.M. niets anders doen dan de zaak voor de rechter brengen. De commissie stelde voor om te regelen dat, onder zekere voorwaarden, bij niet-reageren het O.M. over kan gaan tot tenuitvoerlegging, zoals door loonbeslag.³ Hoewel dit voorstel van de commissie niet is gevolgd, is de voortgang van de discussie daarover zeker de motor geweest voor het huidige wetsvoorstel.

O.M. als bestraffend orgaan

In het omvangrijke onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, waarin onder aanvoering van de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge het

² Jaarbericht 2004 OM. Hierbij de aantekening dat 'voegingen' zaken zijn die weliswaar als 'afdoening OM' gelden maar wel degelijk (maar niet als afzonderlijke zaak) aan de rechter worden voorgelegd. Met 'misdrijfzaken' zijn rechtbankzaken bedoeld, met 'overtredingszaken' kantonstrafzaken.

³ Lang geleden werd vanuit het O.M. reeds verzocht om een wettelijke regeling strekkende tot de van rechtswege tenuitvoerlegging van transactievoorstellen. Zie het artikel in Trema uit 1978 van de veel te vroeg overleden officier van justitie L.A.R.J. de Beaufort (L.A.R.J. de Beaufort, 1978, p. 167-170).

gehele strafproces tegen het licht is gehouden, is de buitengerechtere afdoening nadrukkelijk voorwerp van bespreking geweest. Voorgesteld wordt om een meer principiële stap te zetten. Die afdoening door het O.M. zou dan niet meer een mogelijkheid zijn voor de verdachte om aan strafvervolgning te ontkomen, zoals nu het geval is, maar een 'daad van vervolging': een door het O.M. opgelegde straf waartegen de verdachte, als die het daar niet mee eens is, beroep kan aantekenen bij de rechter. Zo hij dat niet of niet tijdig doet, wordt de straf onherroepelijk en kan deze worden uitgevoerd. Hiermee wordt dus ook de gedachte van de Commissie Korthals Altes werkelijkheid. Deze suggestie is overgenomen in, en vormt de kern van de Wet O.M.-strafbeschikking. Daarmee ontstaat een noviteit: voor het eerst in de geschiedenis van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kan een ander dan de strafrechter een straf opleggen, inhoudende leedtoevoeging, welke straf onherroepelijk en executabel kan worden (Mevis, 2004, p. 354). Het loslaten van het rechterlijke bestraffingsmonopolie impliceert een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht.

Het wetsvoorstel

In de gang van gedachtevorming in de universitaire wereld (Strafvordering, 2001) naar het wetsvoorstel, is op allerlei momenten discussie gevoerd: dat is ook logisch als een strafforderlijke trendbreuk aan de orde is. De inhoud van die discussie echoot na in de Wet OM-strafbeschikking. Op deze plaats is het niet nodig om alle daarbij aan de orde gekomen aspecten de revue te laten passeren. Ik concentreer me op enige kwesties die althans vanuit de optiek van het O.M. nadrukkelijk aan de orde moesten komen.⁴

De positie van het O.M.

Stelselvragen

Als het O.M. zelf straffen oplegt, in de vorm van een 'beschikking', komt de vraag op of daarmee het O.M. niet een andere rol krijgt, vergelijkbaar met een willekeurig ander bestuursorgaan dat een beschik-

⁴ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld het advies het College van Procureurs-Generaal op een ontwerp van wet d.d. 3 april 2003, gepubliceerd op www.om.nl/wetgevingsadviezen/afdoeningOMadvies.pdf.

king afgeeft. En waartegen men zich dan kan wenden tot de bestuursrechter (vergelijk de 'bestuurlijke boete' waartegen men in beroep kan gaan bij de bestuursrechter). Dreigt de verhouding tussen het O.M. en de rechter anders te worden als het O.M. juridisch een andere positie krijgt, met mogelijke effecten die als onwenselijk zouden kunnen worden getypeerd?

Als er aan de buitengerechtelijke afdoening door het O.M. wordt gemorreld, komen vragen omtrent de rol van het O.M. op. Dat gold ook al bij de verruiming van de transactiebevoegdheid voor misdrijven in de Wet vermogenssancties in 1983. Toen is tijdens de parlementaire behandeling uitvoerig stilgestaan bij de ontwikkeling van het O.M. als bestuursorgaan en de rechtsstatelijke begrenzings daarvan.⁵ Later, bij de invoering van de mogelijkheid om aan een transactie een taakstraf te verbinden, achtte de Raad van State het nodig de rol van het O.M. aan de orde te stellen.⁶

Positie O.M. ten opzichte van de strafrechter

De minister heeft nadrukkelijk aangegeven dat het wetsvoorstel de positie van het O.M. ten opzichte van de strafrechter niet verandert en dat geen principiële wijzigingen worden voorgesteld ten opzichte van de huidige regeling. De introductie van de strafbeschikking doet niets af aan de scheiding der machten. Het O.M. krijgt geen 'rechtsprekende taken': van een berechting door het O.M. is immers geen sprake (TK 29 849, nr. 7, p. 3).⁷

Het met nadruk voorbehouden van de rechtsprekende taken aan de rechter, en het garanderen van toegang tot die rechter, dient ook tot het voorkómen dat te veel bevoegdheden bij één orgaan worden gestapeld. De scheiding van machten komt door het voorgestelde systeem niet in het geding. Hoewel een cumulatie van functies in andere gebieden dan het strafrecht zeer gebruikelijk is (TK 29 849, nr. 3, p. 4-5), zou een al te forse opeenstapeling ook risico's in zich bergen.

⁵ Zie onder meer TK 15 012, nr. 3, p. 35-37 en TK 15 012, nr. 31a, p. 5-9.

⁶ Bij die gelegenheid in 2001 heeft het O.M. de bevoegdheid gekregen bij wijze van transactie een taakstraf tot maximaal 120 uur aan te bieden. Opvallend is dat in de parlementaire behandeling van dat wetsontwerp de positie van het O.M. amper ter sprake is gebracht, wel doet de Raad van State dat (TK 26 114, B, p. 1-2) en de MvT (TK 26 114, nr. 3, p. 17).

⁷ In de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp en in het Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State (TK 29 849, nr. 5) wordt verder uitvoerig ingegaan op de rechtsstatelijke positie van het O.M. en de verhouding van het wetsvoorstel tot art. 113 Grondwet, waarin wordt bepaald aan wie de berechting van strafbare feiten is opgedragen.

Nu heeft het O.M. immers al zeggenschap over de opsporing van strafbare feiten en bepaalt het wie er wordt gevolgd.

O.M. als 'bijzonder' bestuursorgaan

Het O.M. is van oudsher al een bestuursorgaan (De Doelder, 1994, p. 221; Osinga, 1992, p. 59; Hoogeboom, 1983, p. 100), maar wel één met een bijzondere positie, omdat het als enige toegang tot de strafrechter heeft. Dat het O.M. ook bestuursorgaan is, maakt hem nog niet tot een procespartij, zoals elk ander willekeurig bestuursorgaan (Verburg, 2001, p. 98). De verhouding van het O.M. tot de rechter blijft dan ook ongewijzigd. Dit is recent ook op een andere plaats nog bepaald:⁸ 'Het openbaar ministerie heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het openbaar ministerie zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende poortwachtersfunctie tot de rechter vanuit die attitude vervult'.

De leden van het O.M. zijn en blijven rechterlijke ambtenaren (art. 1 onder b van de Wet op de rechterlijke organisatie). Het O.M. heeft een zelfstandige positie en zal, om niet vermalen te worden in het bestuurlijk krachtenveld, de strafrechter als zijn vanzelfsprekend eerste oriëntatiepunt moeten behouden (Hermans, 2002, p. 15). Een zelfstandige sanctiebevoegdheid sluit dan juist goed aan bij de positie die het O.M. inneemt binnen deze constitutionele verhoudingen. De wettelijke opdracht en het handelen van het O.M. binnen het strafproces worden, naast een meer bestuurlijke, dan mede opgevat als een rechterlijke of magistratelijke taak (Hartmann, 2002, p. 177).

Geen openstaande bestuursrechtelijke weg

Indien het O.M. bij het opleggen van een 'beschikking' handelt in een vorm die lijkt op een bestuursrechtelijke handeling, zou het denkbaar zijn dat de verdachte zich zou wenden tot de bestuursrechter bij beslissingen van het O.M. waar hij het niet mee eens is.⁹ De beschik-

⁸ TK 25 392, nr. 3, p. 3 De wet ter reorganisatie O.M. en instelling Landelijke Parket.

⁹ Nu in het concept-wetsvoorstel expliciet is uitgesloten dat de strafrechter zich uitlaat over de wijze waarop de strafbeschikking tot stand is gekomen werd het niet uitgesloten geacht dat de verdachte bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening zou verzoeken omdat hij bijvoorbeeld, anders dan in art. 257c, eerste lid Sv is voorgeschreven, niet is gehoord.

king suggereert immers een bestuurlijke handeling waarop 'normaal gesproken' de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Dan zouden twee rechtsgangen naast (en door) elkaar van toepassing kunnen zijn, die naar de strafrechter en die naar de bestuursrechter. Verzocht is daarom in het wetsvoorstel nauwkeurig aan te geven dat de route naar niet-strafrechtelijke voorzieningen wordt afgegrensd. In de memorie van toelichting op de Wet O.M.-strafbeschikking wordt hier uitvoerig op ingegaan,¹⁰ waarbij uitgesloten wordt dat tegen een strafbeschikking rechtsmiddelen zouden kunnen worden aangewend op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet ziet immers niet op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, noch op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen¹¹ – dus ook niet op de O.M.-strafbeschikking die immers als een 'daad van vervolging' wordt gezien. De uitsluiting van de bestuursrechtelijke weg geldt niet alleen de strafbeschikking zelf, maar ook voor de handelingen ter voorbereiding of uitvoering daarvan.¹²

In het verlengde van de discussie over dit punt, wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat hetzelfde geldt voor het civiele recht: ook daarvoor is geen rol weggelegd ten aanzien van de (totstand-koming van de) strafbeschikking. De in de wet geboden verzetsprocedure biedt de verdachte bij eventuele vormverzuimen in de voorfase een volledige en toereikende rechtsgang bij de strafrechter. Hiermee zijn de grenzen tussen straf-, bestuurs- en civielrecht voldoende afgebakend.

Anders dan 'Mulder-zaken'

De discussie over de positie van strafbeschikking (en dus ook van het O.M.) wordt mede gevoed door het bestaan van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersovertreding van 1992 (de 'Wet Mulder'), waarbij vele verkeersovertredingen in een bestuursrechtelijk traject worden behandeld. Daarbij kan men, als men het niet eens is met de beschikking die wordt uitgestuurd door het Centraal Justitieel Incassobureau, bezwaar aantekenen bij het O.M. en eventueel doorgaan naar de kantonrechter. Het O.M. treedt in dat soort zaken dus op in een andere hoedanigheid dan bij de O.M.-strafbeschikking, en heeft daarbij niet te maken met de strafrechter maar met de bestuursrech-

¹⁰ TK 29 849, nr. 3, p. 44.

¹¹ In de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 Awb.

¹² Zo volgt uit de letter, ratio en wetsgeschiedenis van de uitsluitingsgrond van art.1:6 Awb.

ter. Hieraan verandert niets door de invoering van de O.M.-strafbeschikking – wel lijkt het logisch de vraag onder ogen te zien of op enigerlei moment het regiem van de Wet Mulder niet in overeenstemming moet worden gebracht met die van de O.M.-strafbeschikking.¹³ Dan valt een overschrijding van de maximumsnelheid van 20 km/uur niet meer onder een ander juridisch regiem dan dat van 40 km/uur.

Omzetting: een gemiste kans?

Simpele omzettingsprocedure gesuggereerd

In het denken van Strafvordering 2001 vormt de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door het O.M. een apart ('derde') spoor met een simpel uitgangspunt: het O.M. legt een straf op; als de verdachte zich daar niet (tijdig) tegen verzet kan die straf ten uitvoer worden gelegd. Doordat de verdachte zich niet heeft verzet, geeft hij daarmee aan schuld te bekennen en de straf te aanvaarden. In dit 'consensuele model' is het dan begrijpelijk dat indien er in de fase van de tenuitvoerlegging van de straf problemen rijzen die inschakeling van de strafrechter noodzakelijk maken, dan niet meer aan de orde is of er voldoende bewijzen zijn dat de verdachte het strafbare feit pleegde, of dat de straf te hoog zou zijn. Daar had de verdachte immers geen bezwaar tegen aangetekend. Alleen hoeft de rechter zich dan te buigen over het conflict waarbij het O.M. nadere maatregelen wil, zoals een omzetting in een vrijheidsstraf als men de opgelegde taakstraf niet wenst uit te voeren of de opgelegde financiële sanctie niet voldoet, en de verdachte het daarmee oneens is. Er is dan alleen sprake van een 'omzettingsprocedure' (Hartmann, 2002, p. 174-175).¹⁴ Hierbij wordt aan de rechter wel de bevoegdheid toegekend de vordering tot omzetting af te wijzen als hij niet overtuigd is van de schuld van de betrokkene. De onderzoekers vinden het echter te ver gaan als de rechter dan ook de bevoegdheid krijgt de betreffende beslissing te ver-

¹³ Hierop wordt door de wetgever al gepreludeerd in de memorie van toelichting (TK 29 849, nr. 3, p. 6), waar wordt opgemerkt dat op termijn zal worden gezien of het mogelijk is de procedure van de WAHV, die grotendeels gelijk is aan de procedure in de Wet OM-afdoening, daarin te integreren.

¹⁴ De enige vraag die de rechter dan behoeft te beantwoorden is of de opgelegde geldboete (of taakstraf) kan worden omgezet in een vrijheidsstraf, waarbij de hoogte van de opgelegde boete (of taakstraf) maatgevend is voor de maximaal op te leggen vervangende hechtenis. *Reformatio in peius* is dan uitgesloten, zodat de rechter de appellant niet in een slechtere positie kan brengen dan waarin hij voor het instellen van het beroep verkeerde.

nietigen, hetgeen immers neer zou komen op een vorm van herziening van een onherroepelijke beslissing.

In dit denkmodel wordt aan de door het O.M. opgelegde straf eenzelfde betekenis toegekend als een straf die door een rechter is opgelegd. De onderzoekers van Strafvoeding 2001 stellen voor het beroep op de rechter hetzelfde karakter te geven als het hoger beroep tegen een vonnis in eerste aanleg. Dan kan nog wel cassatie volgen, maar niet nog een hoger beroep bij het gerechtshof (Hartmann, 2002, p. 184-188).

Maar niet gevolgd

De wetgever heeft dit model niet willen volgen.¹⁵ Indien het O.M., na een onherroepelijke strafbeschikking doch geheel of gedeeltelijke mislukte tenuitvoerlegging de verdachte alsnog dagvaardt, zal de strafrechter de zaak volledig moeten toetsen, dus ook op bewijsmiddelen en redelijkheid van de straf (cf. artikelen 348 en 350 Sv). Argument hiervoor is dat de wetgever oordeelt dat de vaststelling van feiten door het O.M., zonder een contradictoir proces, niet een toereikende basis vormt voor de oplegging van andere, zwaardere sancties zoals die bij omzetting aan de orde zijn (TK 29 849, nr. 3, p. 18).

Ook ten aanzien van de voorgestelde inperking van de beroepsmogelijkheden wordt de deur dichtgehouden. Bijzondere voorzieningen op het terrein van rechtsmiddelen in zaken welke ingeleid zijn door een strafbeschikking worden door de wetgever niet noodzakelijk of wenselijk geacht (TK 29 849, nr. 3, p. 45-46). De deur gaat echter toch anderszins op een kier. In het kader van het wetsvoorstel Stroomlijnen hoger beroep¹⁶ wordt geen speciale regeling gecreëerd voor de strafbeschikkingen, doch wordt, mede naar aanleiding van het advies van het O.M. over de wet O.M.-afdoening, voorgesteld de appèlgrens in zaken overtredingen te verhogen en wordt een beperkt 'verlofstelsel' mogelijk gemaakt.¹⁷

¹⁵ Zie onder meer TK 29 849, nr. 3, p. 54.

¹⁶ Het wetsvoorstel Stroomlijnen hoger beroep is medio oktober 2004 in consultatie gegeven en was toentertijd te raadplegen via www.justitie.nl. Het voorstel ligt thans ter advisering bij de Raad van State.

¹⁷ Voorgesteld wordt dat in zaken betreffende overtredingen en misdrijven waarvoor geen hogere boete is opgelegd dan € 500, hoger beroep slechts aanhangig wordt gemaakt indien de voorzitter van het gerechtshof tot het oordeel komt dat behandeling in hoger beroep in het belang is van een goede rechtsbedeling.

De O.M.-beschikking is niet 100% een straf

Hoewel het opleggen van een strafbeschikking erop lijkt dat echt een straf wordt opgelegd, wordt uit de regeling van 'de omzetting' en de rechtsmiddelen duidelijk dat dit niet echt een straf is zoals een rechter die zou opleggen. Zo wordt de beschikking bij uitblijven van verzet weliswaar voor tenuitvoerlegging vatbaar, het is toch mogelijk dat naderhand, tijdens die tenuitvoerlegging, de rechter zich nog eens ten principale buigt over de zaak en tot een andere, eigen beoordeling komt. Dit toch wat ambigue karakter van de 'O.M.-straf' levert voor- maar ook nadelen op.

Het voordeel is dat er wat meer manoeuvreerruimte voor het O.M. ontstaat. De strafbeschikking hoeft nog niet direct 'het laatste woord' van het O.M. te zijn. Indien de verdachte verzet instelt nadat de strafbeschikking is uitgebracht, heeft het O.M. nog gelegenheid geheel of gedeeltelijk aan de bezwaren van de verdachte tegemoet te komen door de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen; dit is een informele bezwaarschriftenprocedure. Ook hoeft het O.M. in zijn beschikking nog niet direct een volledige 'telastelegging' te formuleren die zo nodig de basis zal vormen voor toetsing door de rechter: als de zaak aan de rechter moet worden voorgelegd, kan alsnog een finale dagvaarding worden gemaakt. Ook na een mislukte tenuitvoerlegging van een onherroepelijke strafbeschikking kan het O.M. alsnog beoordelen of verdere vervolging wel opportuun is.

Het nadeel is natuurlijk dat de strafbeschikking een tweeslachtig karakter draagt. In *Strafvordering 2001* is gepoogd een helder systeem van drie sporen te scheppen met ieder hun eigen logica en eigen regiem. Zoals de strafbeschikking nu vorm wordt gegeven, loopt het door twee sporen heen in termen van procesvereisten. Daarmee wordt een deel van de winst die bij een hardere keuze zou kunnen worden gemaakt, mogelijk niet geboekt. De reden hiervoor is gelegen in de breedte van het domein van de strafbeschikking.

*Breed of smal?**Smal bepleit*

De onderzoekers van *Strafvordering 2001* hadden bij hun 'derde spoor' uitsluitend lichtere zaken voor ogen, die simpel worden afgedaan met het opleggen van een geldboete. In die gevallen gaat het om eenvoudige sancties van niet al te grote omvang, waarbij simpele omzetting-procedures en reductie van rechtsmiddelen acceptabel zijn. In derge-

lijke zaken, meer dan in zwaardere zaken of als verdergaande straffen in beeld komen, kan aanvaard worden dat passiviteit van de verdachte niet 'beloond' wordt. In zijn advies heeft het O.M. destijds nadrukkelijk verzocht het model van de strafbeschikking te beperken tot dergelijke eenvoudige zaken en lagere geldboetes. Die variant zou dan verenigd kunnen worden met de grotendeels vergelijkbare procedure van het Mulderberoep, waarvan aangetoond is dat die forse doelmatigheidswinst heeft gebracht.¹⁸

Breed gekozen

Bij een beperking tot alleen lagere geldboetes zou er geen omvattende regeling komen voor de gehele buitengerechtelijke afdoening. Er zou een fors domein overblijven waarin nu getransigeerd wordt met minder lage geldelijke sancties en met geheel andere voorwaarden zoals taakstraf. Dan komt ook makkelijker omzetting naar een vrijheidsstraf in beeld. Tevens komt door een poging alle vormen van sancties mee te nemen het element van instemming naar voren. Immers, wanneer volstaan wordt met lichte geldboetes, kan uit het ontvangen van het geld afgeleid worden of men het ermee eens is. Maar andere sancties vereisen 'medewerking' van de verdachte, zoals om daadwerkelijk een taakstraf te verrichten of zich aan andere voorwaarden te houden (hierbij gaat het bijvoorbeeld om het afstand doen van een inbeslaggenomen voorwerp of een contactverbod).¹⁹ Hiermee wordt die afdoening een combinatie van wat nu met de transactie en het voorwaardelijk sepot kan. Het mooie is dat hiermee de gehele buitengerechtelijke afdoening in één verband wordt gebracht.

Mogelijk weglekken effect

De keuze voor een omvattende regeling van de buitengerechtelijke afdoening leidt uiteraard tot een eenvormig bepalen wat daarbij de rechtswaarborgen zijn. Die slaan dan zowel op de gevallen van een simpele geldboete van € 200 voor het rijden zonder geldig rijbewijs, als op een beschikking ten aanzien van een inbreker waarin schadevergoeding, geldboete en taakstraf alle voorkomen. De vraag wordt

¹⁸ Bij een beschikking op grond van de Wet Mulder (meer dan 10 miljoen in 2004) wordt slechts in 3% van de gevallen bezwaar aangetekend bij het O.M., in nog geen 10% daarvan gaat de zaak naar de kantonrechter.

¹⁹ Met de Wet O.M.-strafbeschikking wordt het mogelijk ook een ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen, of andere voorwaarden 'het gedrag betreffende'.

dan, of het gekozen stelsel van waarborgen voldoet zowel in de simpele als in de complexere zaken.

De verwachting is dat juist de simpele zaken van de buitengerechtelijke afdoening, die alleen met een geldboete afgedaan worden, forse doelmatigheidswinst teweeg kunnen brengen. Door de waarborgen die juist bedoeld zijn voor zwaardere zaken, kan afbreuk worden gedaan aan die winst. Dat geldt bijvoorbeeld voor het niet echt onherroepelijk worden van zaken zodat de rechter er zich naderhand nog volledig over moet buigen. Er zijn andere, minder ingrijpende varianten van de buitengerechtelijke afdoening denkbaar, waarin zaken minder vaak op zitting aangebracht behoeven te worden teneinde executeerbaar te worden, en waaraan niet de genoemde nadelen en onzekerheden kleven.

In zwaardere zaken doet het risico zich voor dat de invoering van de strafbeschikking in een aantal gevallen tot vertraging en minder doelmatigheid zal kunnen leiden. Dat valt met een voorbeeld te verduidelijken.

Een voorbeeld

Het O.M. legt – met zijn instemming – een verdachte terzake het rijden onder invloed een geldboete op van € 650 en een ontzegging van de rijbevoegdheid voor de duur van zes maanden. De verdachte gaat niet in verzet en de tenuitvoerlegging kan beginnen; de ontzegging wordt hem betekend en gaat in. Ondertussen blijkt de verdachte een slechte betaler en ook verhaal leidt tot niets. Het O.M. verzoekt vervolgens de kantonrechter om een machtiging de verdachte te mogen gijzelen. Deze wordt verstrekt tot maximaal één week (ten bedrage € 350). Verdachte wordt gegijzeld, doch ook dit dwangmiddel levert de overheid geen eurocent op. Het O.M. rest dan niets anders dan de zaak opnieuw te beoordelen en de vraag te beantwoorden of het, na alles wat er is gedaan, nog opportuun is de zaak aan een rechter voor te leggen. In dit geval zal het O.M. dat zeker doen. Na maanden (of ruim een jaar...) wordt de zaak uiteindelijk met een dagvaarding ahangig gemaakt bij de politierechter, die de zaak integraal zal moeten behandelen en een antwoord moet vinden op alle vragen van de artikelen 348 en 350 Sv. De politierechter zal in zijn dossier vanzelfsprekend ook de stukken aantreffen die betrekking hebben op de strafbeschikking en de mislukte pogingen om de opgelegde straf te executeren. Nu de opgelegde ontzegging wel volledig ten uitvoer is gelegd, zal de politierechter daarmee rekening moeten houden (art. 354a, tweede

lid Sv). Het is nog de vraag wat de officier ter zitting zal gaan vorderen, nu het gehele voortraject heeft geleerd dat de executie van een geldboete geen effect sorteert. In ieder geval zal de rechter, als deze toch overweegt een geldboete op te leggen, daarbij tevens de vervangende hechtenis bepalen. Als de officier dit alles van tevoren had geweten, had hij direct gedagvaard en was de zaak binnen een half jaar onherroepelijk door de rechter afgedaan.

Effect van invoering

Efficiencywinst

Het hierboven gegeven voorbeeld is een doemscenario, doch het is aannemelijk dat deze gang van zaken zich meermalen zal gaan voordoen, zeker in die zaken waarin een strafbeschikking is opgelegd met een consensueel aspect, zoals de taakstraf en de rijontzegging, maar ook bij de hogere geldboetes. Anderzijds zullen er ook vele gevallen zijn waarin de strafbeschikking tot een meer doelmatige of snellere uitkomst zal leiden. Zo kon worden getaxeerd dat 44.000 kantonzaken en 21.000 politierechterzaken meer dan nu kunnen worden afgedaan zonder de interventie van een rechter.²⁰

De te verwachten doelmatigheidswinst is uiteraard afhankelijk van de procesvereisten rond de strafbeschikking. Bij de totstandkoming van de wet is hier nadrukkelijk rekening mee gehouden, zoals door terughoudendheid bij het invoeren van extra (administratieve) eisen bij het horen van verdachten als hun medewerking vereist is. Bij de behandeling van het wetsontwerp zijn twee amendementen aangenomen die de werklast enigszins verzwaren,²¹ anderzijds is er een amendement geïntroduceerd met een tegenovergestelde werking.²²

20 Dit betreffen met name de huidige verstekvonnissen. Zie voor de wijze waarop deze berekening tot stand is gekomen onder andere de MvT (TK 29 849, nr. 3, p. 62-63) en de Nota naar aanleiding van het verslag (TK 29 849, nr. 7, p. 11).

21 Dit betreft namelijk de verplichting tot het horen van de verdachte bij een strafbeschikking houdende een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte (art. 257c, eerste lid Sv) en de motiveringsplicht (art. 257c, derde lid Sv).

22 Amendement van het lid Griffith, TK 29 849, nr. 13, waardoor in art. 257e, eerste lid Sv wordt bepaald dat tegen een strafbeschikking, waarin wegens een overtreding een geldboete van niet meer dan € 340 is opgelegd verzet kan worden gedaan tot uiterlijk zes weken na toezending van de strafbeschikking. Het O.M. behoeft in die gevallen niet meer aan te tonen dat de verdachte op de hoogte was van de strafbeschikking en wordt deze na zes weken voor tenuitvoerlegging vatbaar.

Praktijk

Dát er doelmatigheidswinst te boeken is, lijkt zeker. Als gevolg van het wetsvoorstel zal een substantieel aantal van de eenvoudige strafzaken bij de rechter kunnen worden weggehouden. Dat levert efficiency-winst op voor de zittende magistratuur, maar ook voor het O.M. Wellicht zal in een flink aantal zaken de machtiging tot gijzeling worden gevorderd van de kantonrechter. De verwachting is echter gerechtvaardigd dat de voorbereiding en de behandeling van die zaken veel minder tijd vergt, omdat de kantonrechter in die zaken uitsluitend het executietraject toetst.

Veel zal ook afhangen van de wijze waarop in de praktijk zal worden omgesprongen met de strafbeschikking. Het bovenvermelde doemscenario valt te voorkómen als er goed op wordt gelet dat niet te makkelijk een strafbeschikking wordt opgelegd, zeker als de medewerking van de verdachte in de uitvoering vereist is. Het betuigen van instemming daarmee door die verdachte is niet voldoende: bezien moet worden, bijvoorbeeld aan de hand van eerdere ervaringen met deze verdachte (zijn 'executieverleden'), of redelijkerwijs te verwachten is dat voor een geslaagde tenuitvoerlegging de rechter er niet alsnog aan te pas hoeft te komen.

Groeimodel

Gesteld is dat de introductie van de O.M.-strafbeschikking een fundamentele verandering is. Het is dan onontkoombaar dat er ongewisheid bestaat over de juridische en praktische gevolgen. De wetgever heeft het mogelijk gemaakt dat er een 'zachte landing' plaatsvindt, door het scheppen van een overgangsregeling. De O.M.-transactie zal voorsnog naast de strafbeschikking blijven bestaan en de strafbeschikking zal eerst worden geïntroduceerd ten aanzien van overtredingen en eenvoudige misdrijven.²³ Dat zijn ook de categorieën waar de meeste winst is te boeken.

Het kiezen voor een evolutionaire in plaats van een revolutionaire verandering, biedt ook de mogelijkheid voor een gefaseerde invoering. De invoering van de wet legt de komende jaren ontegenzeggelijk een groot beslag op middelen en mankracht van het O.M., doch ook van

²³ Genoemd worden de misdrijven die thans worden afgedaan met behulp van de zogenaamde BOS/Polaris-richtlijnen (TK 29 849, nr. 17, p. 40). BOS staat voor Beleidsondersteunend systeem en Polaris voor Project ontwikkeling landelijke richtlijnen voor strafvordering. Op dit moment zijn er 33 Polaris-richtlijnen voor de meest voorkomende lichte misdrijven. Zie www.om.nl/beleidsregels.

de rechters, de politie en het CJIB. Automatisering en werkprocessen moeten worden aangepast, vele richtlijnen zullen moeten worden gewijzigd en iedereen zal moeten worden opgeleid.

Slotopmerking

Als gezegd is de strafbeschikking door het O.M., overigens net als door anderen, steeds kritisch bekeken. Enerzijds leken er mogelijkheden te komen die konden worden toegejuicht, anderzijds doemden ook aanzienlijke risico's van fundamentele en pragmatische aard op. De nieuwe wettelijke regeling – die uiteraard nog door de Eerste Kamer zal worden beoordeeld – biedt een stevige basis om een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht door te voeren. Het komende jaar zal stevig moeten worden gewerkt aan de voorbereiding op het moment van inwerkingtreding.

De invoering zal veel energie kosten. Die investering zal moeten worden opgebracht in tijden waarin door het Veiligheidsprogramma en organisatieveranderingen²⁴ er al een druk ligt op de betrokken organisaties. Een te bruuske invoering van een nog met onzekerheid omtrent de uitwerking omgeven stelsel levert het risico op dat negatieve (neven)effecten zouden domineren over de positieve (beoogde) effecten. Het is dan verstandig van de wetgever dat de 'oude schoenen niet worden weggegooid voordat de nieuwe goed zijn ingelopen'. Als in de praktijk blijkt dat de strafbeschikking goed werkt en er geen behoefte meer bestaat aan de bestaande O.M.-transactie, kan deze geheel uit het wetboek verdwijnen. Duidelijk is wel dat de komende jaren nog veel aandacht nodig zal blijven voor de strafbeschikking opdat toegegroeid wordt naar een evenwichtig, doelmatig en werkbaar stelsel.

²⁴ Zoals invoering van een nieuw bedrijfsprocessensysteem bij het O.M. (GPS) en een organisatiebrede reorganisatie, *Het O.M. verandert*. Zie daarover onder de brief van minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2004, *Naar een veiliger samenleving* (TK 28 684, nr. 37).

Literatuurlijst

- Balkema, J.P., G.J.M. Corstens**
Het straffenarsenaal
 In: *Gedenkboek Honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1986, p. 303-332
- Beaufort, L.A.R.J. de**
Tien jaar op weg naar een wettelijke regeling van de executoir verklaring van transacties
 Trema, 1978, p. 167-170
- Corstens, G.J.M.**
Civielrechtelijke, administratief-rechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving?
 In: *Handelingen 1984 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 1, eerste stuk*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1984, p. 1-126
- Doelder, H. den**
Van strafrecht naar administratief recht
 In: Doelder, H. den, L.J.J. Rogier e.a. (red.), *De wet Mulder in perspectief*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, p. 85-94
- Doelder, H. den, P.M. van Russen Groen**
De rol van het Openbaar Ministerie in het bestuursstrafrecht
 In: Doelder, H. den, R.M.G.E. Foqué e.a. (red.), *Taak en functies van het OM*, Arnhem, Gouda Quint, 1994, p. 221-238
- Graaf, M. de**
Doelmatigheid boven rechtmatigheid
 Delikt en delinkwent, 2003, p. 811-829
- Hartmann, A.R.**
Buitengerechtelijke afdoening II
 In: Groenhuijsen, M.S., G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen; derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 79-198
- Hermans, H.L.C.**
Opmerkingen over de verhouding tussen zittende magistratuur en openbaar ministerie
 Trema, januari 2002, p. 12-16
- Hoogenboom, T.**
De macht van het openbaar ministerie en de grenzen van het bestuursrecht
 In: Bunt, H.G. van de, G. de Jonge (red.), *De macht van het O.M.*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1983, p. 100-117
- Mevis, P.A.M.**
Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en 'kleine ergernissen'
 Delikt en delinkwent, 2004
- Osinga, P.**
Transactie in strafzaken
 Arnhem, Gouda Quint, 1992
- Simmelink, J.B.H.M., Y.G.M. Baaijens-van Geloven**
Vervolging en rechtsbescherming
 In: Groenhuijsen, M.S., G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken; tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering*

2001, Deventer, Gouda Quint,
2001, p. 387-496

Verburg, J.J.L.

NVvR verenigt leden ZM en O.M.

Trema, maart 2001, p. 96-98

Wijkerslooth, J.L. de, J. Simonis

*Mag het strafrecht een beetje con-
sensueel blijven?*

Trema special, oktober 2002,

p. 443

Geregisseerde openbaarheid

Het O.M. en de zichtbaarheid van transacties

*M. Malsch**

Het is niet altijd nodig dat er een rechter wordt ingeschakeld bij het afdoen van strafzaken. Het Nederlandse recht kent als mogelijkheden om strafzaken buiten de rechter om af te doen het sepot en de transactie.¹ De transactie (ook wel 'schikking' genoemd) is in 1921 ingevoerd en in 1984 aanzienlijk verruimd: vanaf dat moment konden naast overtredingen ook bepaalde misdrijven worden getransigeerd. Behalve het Openbaar Ministerie (verder: O.M.) kan ook de politie ten aanzien van bepaalde feiten een transactie aanbieden. Bij een transactie verricht de verdachte een tegenprestatie (meestal het betalen van een som geld, maar tegenwoordig ook steeds vaker een 'taakstraf') die als voorwaarde geldt voor niet verdere vervolging. Bij een sepot van een strafzaak staat deze tegenprestatie niet voorop, maar kan een bepaalde actie (of het nalaten ervan) wel als voorwaarde worden gesteld. Dit kan alleen als een vervolging ook inderdaad mogelijk zou zijn geweest: als bijvoorbeeld duidelijk is dat er onvoldoende bewijs is of als het feit is verjaard, mag niet onder voorwaarden worden geseponeerd. Doordat van het sepot onder voorwaarden steeds vaker gebruik wordt gemaakt, en de voorwaarden die kunnen worden opgelegd ongeveer overeenkomen met die van de transactie, groeien de twee afdoeningsmogelijkheden steeds meer naar elkaar toe. Zowel de transactiebepalingen als de diverse mogelijkheden van (voorwaardelijk) sepot vergroten de discretionaire bevoegdheden van het O.M. en de politie: er ontstaat een scala aan afdoeningsmogelijkheden die kunnen worden aangewend zonder een rechter in te schakelen. Van deze afdoeningsmogelijkheden wordt ruimschoots

* De auteur is senioronderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Haarlem en het Gerechtshof Den Bosch.

¹ En de zogenoemde Halt-afdoening in het minderjarigenstrafrecht, maar die blijft hier buiten beschouwing. Eenvoudige verkeersovertredingen worden inmiddels buiten het strafrecht om afgedaan ingevolge de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV).

gebruikgemaakt: uit een rechtsvergelijkend onderzoek dat in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak is uitgevoerd, blijkt dat in Nederland ongeveer 90% van alle strafzaken (inclusief de lichte verkeersovertradingen) in de fase voorafgaand aan de zitting definitief wordt afgedaan, en dat dit percentage in alle andere onderzochte landen – vaak substantieel – lager ligt (Blank e.a., 2004).² In de toekomst zal waarschijnlijk een nog groter deel van de zaken buiten de rechter om kunnen worden afgedaan door het voorstel van wet O.M.-afdoening.³ In dit artikel wordt aandacht besteed aan de consequenties die afdoeningen buiten de rechter om hebben voor de openbaarheid. Er wordt niet verder ingegaan op de juridische regeling van transactie, sepot en de toekomstige 'strafbeschikking'. Eerst wordt nu aandacht geschonken aan de verschillen tussen een afdoening op de zitting en die buiten een zitting om. Daarbij worden de principes en kenmerken van een openbare behandeling door de rechter van een zaak besproken en wordt vastgesteld in hoeverre een afdoening door O.M. of politie hieraan voldoet. Vervolgens spitst dit artikel zich toe op de mate van openbaarheid van dit type afdoeningen en de wijze waarop naar compensatie voor het ontbreken ervan is gezocht. De transactie en het voorwaardelijk sepot, als afdoeningsvormen waarbij in principe een vervolging mogelijk is en waarbij een tegenprestatie wordt verlangd, staan in de rest van het artikel centraal. Ingegaan wordt vervolgens op de Aanwijzing hoge transacties en transacties in bijzondere zaken.⁴ Tot besluit zal aandacht worden geschonken aan de percepties van de burger van de strafrechtspleging en hoe deze (mogelijk) worden beïnvloed door afdoeningen buiten de rechter om.

2 In de definitie die in dit rapport wordt gehanteerd zijn eveneens de WAHV-zaken meegenomen. Dit is eveneens gedaan bij de andere landen die zijn onderzocht.

Vergelijkbaarheid met de andere besproken landen lijkt dus aanwezig te zijn. Van Tulder concludeert dat het aantal afdoeningen door het O.M., *exclusief* de lichte verkeersovertradingen, de laatste jaren is gedaald van 52% in 1995 tot 45% in 2004 (Van Tulder, 2005).

3 TK 2004/05, 29 849.

4 *Staatscourant* 25 februari 2002, nr. 39.

Berechting tegenover afdoeningen door O.M. en politie

Het belangrijkste verschil tussen de twee vormen van het tot een einde brengen van een strafzaak, is het al dan niet plaatsvinden van een openbare zitting. Inherent aan dit centrale verschil is een aantal onderscheidingen die hieronder kort worden besproken.

Oraliteit, interactie, tegensprekelijkheid

Bij het grootste deel van de afdoeningen door het O.M. of door de politie is er geen mondeling contact tussen de functionaris die de sanctie oplegt en de gesanctioneerde. Slechts bij het overeenkomen van een taakstraf, of bij de wat 'zwaardere' transacties zoals bij de zogenoemde 'wittenboordencriminaliteit', is er wel overleg tussen verdachte en/of raadsman en de officier van justitie.⁵ Er vindt dus bij de meeste afdoeningen geen uitwisseling van argumenten plaats en de gehele procedure valt nauwelijks 'tegensprekelijk' te noemen. Als de verdachte bezwaar heeft tegen bepaalde voorwaarden die in het kader van een transactie of sepot door het O.M. worden voorgesteld, kan hij het onder het huidige recht laten aankomen op een berechting door de rechter. Onder het te verwachten toekomstige recht zal, als de verdachte niets van zich laat horen, de 'strafbeschikking' automatisch na verloop van tijd uitvoerbaar worden. Het interactieve, mondelinge en participatieve element wordt dus onder het toekomstige recht nog verder teruggedrongen. Al deze elementen zijn er wél bij een openbare zitting: de verdachte kan daar zijn standpunt naar voren brengen, getuigen en deskundigen laten horen en verweer voeren. Hij wordt in veel gevallen bijgestaan door een raadsman. De rechter kan in zijn of haar oordeel rekening houden met de individuele omstandigheden van de verdachte. Het is overigens de vraag of deze elementen wel bij alle zaken die op zitting komen een belangrijke rol spelen: vooral bij de kantonrechter en de politierechter wonen immers verdachten vaak hun zitting niet bij.

⁵ Volgens het Jaarbericht over 2004 van het O.M. (te vinden op www.om.nl) zijn er in dat jaar 82.700 transacties en voorwaardelijke sepots door het O.M. opgelegd in zaken die anders bij de rechtbank zouden zijn aangebracht (exclusief de sector kanton). Hiervan betroffen er 61.000 (74%) de betaling van een geldsom en 13.900 (17%) een taakstraf (overige: 9%). In deze cijfers zijn transacties die normaal bij de kantonrechter zouden komen dus niet meegenomen. Ook afdoeningen door de politie zijn niet in deze cijfers opgenomen. De laatste categorie omvat enkele honderdduizenden zaken, die dus noch het O.M., noch de rechter bereiken.

Bewijsrecht

Het bewijsrecht zoals dat is neergelegd in het Wetboek van Strafvordering geldt niet bij afdoeningen buiten de rechter om, althans niet onverkort. Zoals hierboven reeds is gesteld, mag er geen sepot onder voorwaarden worden opgelegd als het feit waarschijnlijk niet bewezen kan worden, en hetzelfde geldt voor een transactie. Er is dus enige zekerheid nodig dat het feit inderdaad door de verdachte is gepleegd. Desalniettemin wordt wel eens gesteld dat ook bij bewijsrechtelijk niet al te sterke zaken soms toch een transactie wordt aangeboden (Nijboer, 2005). Transacties brengen dus op dit punt veel minder rechtsbescherming met zich mee dan een behandeling op zitting. Maar: de verdachte mag weigeren en kan de zaak voor de rechter laten komen.

Onschuldpresumptie

Bij zaken die door het O.M. of de politie worden afgedaan geldt de onschuldpresumptie niet. Er wordt door de functionarissen van O.M. en politie van uitgegaan dat de verdachte schuldig is. Er komt geen rechter aan te pas die de schuld van de verdachte vaststelt volgens de (bewijs)regels die daarvoor in het Wetboek van Strafvordering zijn te vinden. Dit gebeurt op een zitting wel. Als de verdachte het niet eens is met een transactie of de voorwaarden van een sepot, kan hij het op een behandeling door de rechter op een openbare zitting laten aankomen.

Vonnis

Er komt geen schriftelijk, gemotiveerd vonnis in het geval van een transactie of sepot. Dit is – in principe – wel het geval bij een berechting door de rechter.⁶

Openbaarheid en controleerbaarheid

Als gevolg van de hiervoor genoemde kenmerken zijn transacties en (voorwaardelijke) sepoten weinig openbaar en controleerbaar voor de

⁶ In veel gevallen wordt echter volstaan met een zogenoemd 'verkort vonnis' waarin noch de bewijsmiddelen, noch de redengevende feiten en omstandigheden zijn opgenomen (art. 365a Sv). Pas als er hoger beroep wordt ingesteld, wordt het vonnis verder gemotiveerd. De politierechter (art. 378 Sv) en de kantonrechter (art. 395 Sv) geven doorgaans mondeling vonnis. Hiervan wordt wel in schriftelijke vorm een 'aantekening' gemaakt. Noch het verkort vonnis, noch de aantekening vonnis in het proces-verbaal zijn dus gemotiveerd.

buitenwereld. De besluitvorming over dit type afdoeningen speelt zich af in de hoofden van functionarissen en wordt niet zichtbaar gemaakt. De informatie naar buiten toe is minimaal, er komt geen openbaar, schriftelijk stuk en geen openbare uitspraak die toegankelijk is voor de buitenwereld, en beslissingen worden niet gemotiveerd. De officier van justitie heeft wel de plicht een belanghebbende te informeren over bepaalde vervolgingsbeslissingen, zodat deze hetzij zich kan voegen, hetzij beklag kan doen over niet-vervolgen. De pers heeft slechts zeer beperkte toegang tot informatie over transacties en (voorwaardelijke) sepots. Bij hoge en bijzondere transacties loopt die toegang via persberichten die door het O.M. worden uitgegeven, maar over de andere transacties komt er geen of vrijwel geen informatie naar buiten.

Sancties

Alleen de rechter mag een vrijheidsstraf opleggen (art. 113 Gw). Maar voor het overige is aan het O.M. en de politie in het kader van transactie en sepot een grote vrijheid gelaten om die sancties op te leggen die zij noodzakelijk of wenselijk achten. Als de Wet O.M.-afdoening in werking treedt, wordt het sanctie-arsenaal van O.M. en politie nog verder uitgebreid.

Doelmatigheid

Afdoeningen buiten een openbare zitting om zijn verreweg het meest efficiënt. Zij kosten veel minder tijd en menskracht dan het berechten van zaken door een rechter. De diverse richtlijnen die door het O.M. zijn uitgebracht voor transacties en sepots vereenvoudigen bovendien het nemen van een beslissing hierover, waardoor officieren van justitie en de politie veel minder tijd nodig hebben om een zaak te overwegen. Daardoor kan een veel groter deel van alle zaken binnen een redelijke termijn worden afgedaan en raakt het strafrechtssysteem minder overbelast. De doelmatigheid van dit type afdoeningen heeft dan ook veel gewicht in de schaal gelegd bij het besluit om de mogelijkheden hiertoe uit te breiden.

Het geregisseerde karakter van de openbaarheid

Uit de hierboven besproken kenmerken van verschillende typen afdoeningen blijkt dat transacties en sepots weinig openbaar zijn. Zij zijn niet gemotiveerd, er komt geen vonnis of openbare uitspraak, en

belangstellenden en de pers hebben geen of slechts geringe toegang tot deze afdoeningen. De controleerbaarheid van dit type afdoeningen is dan ook gering (Corstens, 2002). Deze 'onzichtbaarheid' kan worden gerechtvaardigd met het argument dat de verdachte nog niet is veroordeeld, en dus in zekere zin nog steeds recht heeft op enige terughoudendheid in de berichtgeving over zijn zaak. Anderzijds bestaat er door deze onzichtbaarheid een groot risico dat O.M. en politie te zelfstandig te werk gaan bij het 'afdoen' van zaken en daardoor grotendeels oncontroleerbaar worden voor de buitenwereld. Dit geldt vooral voor transacties in 'doorsneezaken'. Bij de hoge en de bijzondere transacties is er een uitgewerkte procedure die moet worden gevolgd, maar die is er, afgezien van de transactierichtlijnen, niet bij de 'gewone' transacties.

Om bij althans een klein deel van alle transacties enige compensatie voor het gebrek aan openbaarheid te bieden is een vorm van publiciteit mogelijk gemaakt over de zogenoemde 'hoge transacties' of 'transacties in bijzondere zaken'.⁷ In de eerder genoemde Aanwijzing van het O.M. valt te lezen dat een persbericht bij dit type transacties in principe noodzakelijk is. De Aanwijzing, die overigens niet duidelijk is over de redenen om te kiezen voor een transactie in plaats van voor berechting door een rechter, stelt op pagina 2: 'Hiermee wordt geanticipeerd op de – gegeven de aard van de zaken – onvermijdelijke maatschappelijke aandacht voor de zaak in kwestie.' Gesteld wordt dat het persbericht compensatie kan bieden voor het uitblijven van publiciteit die er wel zou zijn bij een openbare zitting. De inhoud van het persbericht wordt vastgesteld door het O.M., en moet worden afgesteld met de Voorlichtingsdienst van het O.M. vóórdat het is besproken met de verdediging. Nadat de Voorlichtingsdienst van het O.M. het heeft gezien, kan het persbericht worden aangeboden of besproken met de verdediging. In strikte zin heeft deze echter geen recht op inbreng in de formulering van het persbericht.⁸ De verdediging kan het persbericht niet tegenhouden, ook al zou ze dat willen. Het staat de verdediging natuurlijk vanzelfsprekend vrij om, als dat het belang

7 Hoge transacties zijn, kort weergegeven, transacties waarbij het te transigeren bedrag de 50.000 euro te boven gaat. Bij bijzondere zaken gaat het om zaken die tot een grote nationale maatschappelijke bezorgdheid of onrust hebben geleid, of om zaken die principieel liggen omdat er gewichtige vragen van moraal en recht spelen. Zie de in noot 4 genoemde Aanwijzing van het O.M.

8 Over onder meer de eenzijdigheid van deze persberichten gaat HR 13 mei 2005, *JOL* 2005, 292.

van de cliënt dient, zelf ook publiciteit te zoeken. Het O.M. houdt het heft stevig in handen wat de presentatie betreft, want de eigen voorlichtingsdienst mag ook zijn zegje over het persbericht doen.

De media die het bericht verder verspreiden kunnen natuurlijk enige redactie laten plaatsvinden,⁹ maar dit doet niet af aan het feit dat het hier om berichtgeving gaat die van de vervolgende partij afkomstig is. Nadat persberichten zijn verspreid, onder andere via het ANP, worden zij op de website www.om.nl geplaatst. Dit geldt voor zowel de 'hoge' en de 'bijzondere', als voor een aantal transacties die niet onder deze categorie vallen. De persberichten over transacties geven een korte uitleg van het soort feit dat zou zijn gepleegd (vaak belastingfraude, valsheid in geschrift, omkoping of een milieuovertreding), wie de verdachte is (meestal gaat het om een bedrijf) en hoe hoog het transactiebedrag is. De formulering van de persberichten is vrij zakelijk. Een korte beschouwing laat zien dat er op de website niet erg veel van dit soort persberichten staan. Het is niet duidelijk of inderdaad alle persberichten die ooit zijn uitgebracht naar aanleiding van een transactie ook op de website zijn opgenomen.

Het lezen van een persbericht is een geheel andere situatie dan die waarin een zaak op een openbare zitting wordt berecht: journalisten kunnen dan direct vanaf de publieke tribune de behandeling van de zaak beluisteren, en hun waarneming van de zaak wordt niet reeds van tevoren beperkt of in een bepaalde richting gestuurd. Hoe summier de behandeling van strafzaken in Nederland ook is, het bijwonen van een zitting levert ongewijfeld meer en directere informatie op dan het lezen van een persbericht dat is samengesteld door één van de partijen. Bij de hoge en bijzondere transacties heeft openbaarheid dus een *geregisseerd* karakter. Hoe objectief en zakelijk de informatie ook mag zijn die wordt verspreid, deze is afkomstig van één van de partijen en geeft slechts een deel van de zaak weer. Voor het overgrote deel van alle andere afdoeningen door het O.M., die niet onder deze categorie vallen, is er echter nauwelijks of geen openbaarheid.

⁹ Uit mondelinge informatie die is verkregen van drs. A.C. Berghuis, werkzaam bij het College van procureurs-generaal, blijkt dat persberichten over hoge of bijzondere transacties vrijwel altijd leiden tot berichtgeving in de schrijvende media. Zij worden doorgaans wel redactioneel aangepast door het betreffende medium, wat vaak op inkorting neerkomt.

Persvoorlichters en communicatieadviseurs

Ook op andere plaatsen binnen het strafrecht lijkt de laatste decennia een wat zwaardere rol voor 'regie' van de openbaarheid te gaan ontstaan. De aanstelling van persvoorlichters en communicatieadviseurs bij zowel O.M. als de gerechten duidt op de belangstelling voor regie en presentatie boven het bieden van een directe waarneming. Dit vergroot de stroomlijning en de doelmatigheid van de strafrechtspleging. Immers: journalisten hoeven dan niet meer zelf op zoek te gaan naar informatie maar kunnen afgaan op de persberichten die hen worden verstrekt. Dit kan voor de overbelaste of voor de 'luie' journalist handig zijn. De berichtgeving kan met behulp van een persbericht worden gekanaliseerd en – dus – beheerst door O.M. en de gerechten. Deze vorm van regie kan echter ook worden gebruikt om vragen van tevoren reeds af te wimpelen en bepaalde gegevens niet aan de openbaarheid prijs te geven. Het is niet uitgesloten dat dit soms gebeurt; persvoorlichters vinden het immers van belang om 'een positief beeld van de rechtspraak te scheppen' (Malsch, 2004a). Er is dan ook kritiek van journalisten op de persrechters en communicatieadviseurs bij de gerechten. Zij vinden dat deze functionarissen niet erg behulpzaam zijn bij het verschaffen van informatie en dat zij moeilijk bereikbaar zijn. Sommige journalisten hebben het idee dat de persvoorlichters er vooral zijn om juist géén informatie prijs te geven (Malsch, 2004a).

Getuigen

Het geregisseerde karakter van de openbaarheid komt ook tot uitdrukking in de bestaande en de toekomstige wetgeving rondom beschermde getuigen, afgeschermd getuigen en de kroongetuige (Stamhuis en Van der Leij, 2005; Sam-Sin e.a., 2005; Malsch en Nijboer, 2005). Bij deze drie rechtsfiguren wordt het mogelijk gemaakt om verhoren vóór de zitting plaats te laten vinden, of bepaalde beslissingen reeds vóór de zitting te nemen, en de informatie daarover voor de buitenwereld grotendeels geheim te laten blijven. Daar zijn verschillende redenen voor die elk voor zich van groot belang kunnen zijn, zoals de bescherming van de getuige, de staatsveiligheid, de toekomstige inzetbaarheid van de getuige en het verkrijgen van informatie die noodzakelijk is in een andere zaak. Dit neemt niet weg dat deze wetgeving eveneens het regiekarakter van de openbaarheid verhoogt; vóór de zitting wordt vastgesteld wat er wel en niet naar buiten komt. Spontane kennisgeving van een volledige zaak is niet meer mogelijk. Het deel dat wél naar buiten mag, lijkt door deze wetgeving steeds kleiner te wor-

den. Immers, er komen steeds meer redenen om delen van het proces niet aan de openbaarheid prijs te geven.

De burger en afdoeningen buiten de rechter om

In de Aanwijzing hoge transacties en transactie in bijzondere zaken¹⁰ wordt nauwkeurig aangegeven welke de hiërarchie is die bij het opstellen en goedkeuren van een transactievoorstel in acht dient te worden genomen: parketleiding, hoofdadvocaat-generaal, College van procureurs-generaal en Minister. Volgens het Jaarbericht 2004 van het Openbaar Ministerie zijn in de periode 2002-2004 vijftien voorgenomen transacties afgedaan volgens de procedure uit deze aanwijzing. Veertien daarvan zijn als 'hoog' aangemerkt en een als 'bijzonder'. Het jaarbericht meldt dat drie van de 'hoge' transacties door het College van procureurs-generaal negatief zijn beoordeeld, evenals de 'bijzondere' zaak. Duister blijft in het jaarbericht wat de redenen zijn geweest voor het College om die transacties negatief te beoordelen. Ook de redenen om de andere transacties wél positief te beoordelen worden niet helder. Niet duidelijk wordt uit het jaarbericht of de negatief beoordeelde zaken vervolgens gewoon 'op zitting' zijn gekomen.

De Aanwijzing besteedt geen aandacht aan de vraag of en hoe gewone burgers en journalisten, anders dan via de persberichten, aan (informatie over) transacties kunnen komen. Dit gebeurt wel in het wetsvoorstel O.M.-afdoening: dit besteedt zowel aandacht aan openbaarmaking van transacties van bepaalde misdrijven als aan de beschikbaarstelling van afschriften van transacties op verzoek van belangstellenden. Dit laatste zou volgens een 'ja, tenzij'-systeem dienen te gebeuren. Het wetsvoorstel behelst dus (waarschijnlijk) een verruiming van de openbaarheid op dit punt, die moet worden toegejuicht.

Verdachten en openbaarheid

De vraag kan worden gesteld wat de burger ervan vindt dat veel zaken buiten de rechter om worden afgedaan. Verdachten stellen het niet altijd op prijs om op een openbare zitting te worden berecht (Rijksen, 1961; Malsch, 2002). Zij hebben soms het gevoel dat zij al voordat de zitting is afgelopen 'veroordeeld' zijn, het publiek en de pers op de publieke tribune spelen daarbij een belangrijke rol. Sommige andere verdachten, die een reputatie te verliezen hebben, stellen vanuit dat oogpunt juist een transactie meer op prijs (Baauw, 1999; De Roos, 2000).

Het overeenkomen van een schikking is een vlotte en relatief voordelige procedure, ook voor de verdachte. Immers, de boetes die door een rechter worden opgelegd zijn meestal hoger dan transacties (Corstens, 2002). Verwacht mag worden dat daar enige drang van uitgaat richting de burger om maar akkoord te gaan met een afdoening buiten de rechter om. Gesteld kan worden dat daardoor in zekere zin burgers van de rechter worden afgehouden (Corstens, 2002).

Sommige verdachten zullen juist wél een openbare zitting op prijs stellen, omdat dit hun enige garantie geeft dat de zaak volgens de principes van een 'fair trial' wordt berecht. Rechters die op hun vingers worden gekeken zullen eerder bereid zijn om deze principes in acht te nemen. Dit is één van de argumenten vóór openbaarheid die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hanteert in zijn uitspraken (Van Lent, 2002).

Op een zitting kan de verdachte zijn standpunt naar voren brengen; hij wordt door een rechter verhoord en is (vrijwel) volwaardig procesdeelnemer. Bij veel transacties en sepots is deze vorm van participatie veel geringer of zelfs geheel afwezig, en dit kan de verdachte het idee geven dat zijn mening of inbreng er niet toe doet. Bovendien kan hij het idee krijgen dat zolang hij een bepaald bedrag betaalt het 'niet zo erg' is wat hij heeft gedaan. Uit onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid is gebleken dat het hebben van inbreng in procedures en het kunnen fungeren als volwaardig procesdeelnemer van belang zijn voor acceptatie van beslissingen van autoriteiten en bereidheid om deze na te leven (Thibaut en Walker, 1975; Lind en Tyler, 1988; Tyler, 1990). Toegepast op het strafrecht kan dit betekenen dat procedures waarin de verdachte weinig of geen daadwerkelijke inbreng heeft, zoals bij de meeste transacties en sepots, leiden tot geringere bereidheid om deze na te leven of om in de toekomst zich aan de wet te houden, dan wanneer men op een openbare zitting door een rechter is veroordeeld (Malsch, 2004b). Openbare zittingen hebben toch een belangrijke normuitdragende functie, en kunnen wellicht daarom meer invloed hebben op het toekomstig gedrag van sommige veroordeelden dan een afdoening buiten de zitting om.

Het publiek en openbaarheid

Het algemene oordeel over afdoeningen buiten de rechter om kan anders worden bij zaken die dermate ernstig zijn dat een openbare behandeling gewenst is, terwijl de zaak tóch buiten de rechter om wordt afgedaan. Hierbij kan gedacht worden aan de zaak van het

bedrijf Vos, dat ervan werd beschuldigd onzuivere glycerine te hebben afgeleverd waardoor ongeveer zestig Haïtiaanse kinderen zijn overleden (Kelk, 2002). Deze zaak kwam niet op een openbare zitting, maar werd met een schikking afgedaan. Als dit soort niet-openbare en niet-controleerbare afdoeningen te vaak voorkomt, kan dit leiden tot verlies van vertrouwen. Het idee kan dan gaan ontstaan dat onrechtmatigheden zoals bijvoorbeeld fouten van politie en justitie, dan wel de afwezigheid van voldoende bewijs, onder tafel worden geschoven (Malsch en Nijboer, 2005).

Waarschijnlijk zijn 'gewone burgers' weinig geïnteresseerd in schikkingen die anderen met het O.M. sluiten. Niet te verwachten valt dat zij massaal afschriften van transacties gaan opvragen zodra dit in een nieuwe wet beter mogelijk is gemaakt. Bij hoge transacties en transacties in bijzondere zaken kan dit wellicht anders liggen voor de pers. Het is dan ook vanuit voornamelijk principiële overwegingen dat ervoor gepleit kan worden om dit type afdoeningen niet onzichtbaar te houden voor de buitenwereld. Toch dient dit punt te worden benadrukt. Het mag niet zo zijn dat al van tevoren kennisneming van dit soort afdoeningen (vrijwel) onmogelijk wordt gemaakt. Als het publiek en de pers kennis willen nemen van hoe het O.M. en politie een zeer omvangrijk deel van alle strafzaken tot een einde brengt, mag dit niet onmogelijk zijn.¹¹ Het werk van politie en O.M. moet immers ook voor de buitenwereld controleerbaar blijven. Openbaarheid maakt een zekere controle mogelijk op de besluitvorming van politie en O.M. in individuele zaken. Bij een grotere openbaarheid kan worden nagegaan of zij inderdaad volgens hun eigen richtlijnen beslissen en daarmee kan wellicht worden voorkomen dat zij zich een té oncontroleerbare machtspositie verwerven.¹²

Tot besluit: te veel macht bij O.M. en politie

Eerder concludeerden wij dat het Nederlandse strafrecht in zijn geheel weinig openbaar kan worden genoemd (Malsch en Nijboer, 2005). Behalve door de vrijwel onzichtbare afdoeningen buiten de zitting

¹⁰ Zie noot 4.

¹¹ Omdat het in strikte zin niet om veroordeelden gaat, moet een bepaalde graad van anonimiteit in acht worden genomen.

¹² Dat er twijfel kan bestaan over het volgen van bepaalde richtlijnen door politie en O.M. blijkt uit twee recente publicaties: Wagenaar, 2005 en Malsch e.a., 2005.

om, die in dit artikel zijn besproken, komt dit ook door de summiere behandeling van strafzaken op de zitting, het juridisch taalgebruik in met name de schriftelijke vonnissen, de afwezige of onvoldoende motivering van vonnissen, gebrekkige communicatie tussen de pers en de gerechten en de geringe stimulans die publiek en pers krijgen om zittingen bij te wonen. Wij constateerden ook dat er positieve ontwikkelingen zijn: er is méér aandacht gekomen voor motiveringen en een betere bejegening van de 'klanten' van de rechtspraak. Ook klachtenregelingen en gedragscodes staan tegenwoordig sterk in de belangstelling. De informatievervalsing aan de buitenwereld is op sommige punten sterk verbeterd, mede door de website www.rechtspraak.nl. Het blijft echter de vraag of het gewenst is dat een zeer omvangrijk deel van alle strafzaken buiten de rechter om wordt afgedaan terwijl tegelijkertijd deze zaken vrijwel onzichtbaar zijn voor de buitenwereld. Het aloude argument dat het berechten van méér zaken op zitting te veel geld kost lijkt minder relevant nu is gebleken dat in Nederland in vergelijking met veel andere landen weinig geld wordt uitgegeven aan de rechtspraak (Klijn en Van Tulder, 2005). Méér zaken afdoen op de zitting zou de zichtbaarheid van het recht dienen. Ook de normatieve functie van de rechtspraak zou hierdoor versterkt kunnen worden. De combinatie van een steeds verder toenemende hoeveelheid bevoegdheden om zaken af te doen en een geringe controleerbaarheid van die afdoeningen leidt tot te veel macht bij O.M. en politie.

Bij de 'hoge' en 'bijzondere' transacties lijkt er meer zichtbaarheid te zijn. Echter, Aanwijzing en Jaarbericht hullen zich in duistere taal als geformuleerd wordt wat de redenen waren om tot een bepaalde transactie over te gaan, wat de controleerbaarheid ervan toch weer sterk vermindert. Corstens (2002, p. 775) pleit ervoor om, wegens het ontbreken van openbaarheid en controleerbaarheid, in niet-standaardgevallen de transactie in het geheel niet toe te laten. Ook de politiek heeft zich inmiddels uitgesproken voor meer terughoudendheid bij transacties in dit type zaken.

Om de openbaarheid van de afdoeningen een minder geregisseerd karakter te geven zou overwogen kunnen worden om informatie over transacties in hoge en bijzondere zaken in niet uitsluitend in een door het O.M. geredigeerde (en geregisseerde) vorm naar buiten te brengen. Meer zichtbaarheid is nodig van de *totale* groep afdoeningen door O.M. en politie. Dit zou enerzijds kunnen door meer overzichten te genereren van dit soort afdoeningen, die zijn uitgesplitst naar soort delict, redenen om de zaken op deze wijze af te doen en soort tegen-

prestatie die is verlangd. Ook de beschikbaarheid van dit soort transacties voor het publiek en de pers zou kunnen worden vergroot, zoals ook het nieuwe wetsvoorstel O.M.-afdoening beoogt. Anderzijds zou het O.M. helderder kunnen zijn waarom transacties in bepaalde geruchtmakende zaken nodig worden geacht en wat de precieze redenen zijn om de zaak niet bij de rechter aan te brengen. En ten slotte is meer publiek debat noodzakelijk over de keuzen die worden gemaakt om een steeds groter deel van alle zaken buiten de rechter om te laten afdoen en de consequenties die dit heeft voor zichtbaarheid, controleerbaarheid en het vertrouwen van de burger in de rechtspraak. De discussie over het afdoen van zaken buiten de rechter om is in het kader van het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001' weliswaar gevoerd, maar daarbij is nog te weinig aandacht besteed aan de gevolgen ervan voor openbaarheid en controleerbaarheid (Sam-Sin e.a., 2005).

Het verschaffen van informatie over de afdoening van een dermate groot aantal zaken zou niet beperkt mogen blijven tot het slechts uitbrengen van een geregisseerd persbericht over een zeer klein deel van het totaal aantal transacties in combinatie met een beperkt aantal statistische gegevens over de rest. Verschillende vormen van toegankelijkheid zijn gewenst en nodig, en wel over alle transacties, zodat publiek en pers kunnen zien hoe strafzaken worden afgedaan.

Literatuur

Baauw, P.J.

Eerlijke berechting en bijzonder straf(proces)recht

Deventer, Gouda Quint, 1999

Blank, M., B. van der Ende e.a.

Bench marking in an international perspective; an international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system

Rotterdam, Ecorys-NEI, 2004

Corstens, G.J.M.

Het Nederlands strafprocesrecht
Deventer, Kluwer, 2002

Crijns, J.H.

De strafrechter buitenspel; buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten in heden en toekomst

Ars Aequi, 2002, nr. 7/8, p. 513-521

Kelk, C.

Consensualiteit; rechtdoen in beslotenheid

In: Beijer, A., C.H. Brants e.a.,

Openbare strafrechtspiegeling
Deventer, Kluwer, 2002

- Klijn, A., F. van Tulder**
De rechtspraak internationaal bezien; Nederland & Denemarken vergeleken
Rechtstreeks, 2005, nr. 1
- Lent, L. van**
Beeldvorming in de strafrechtspleging; openbaarheid, legitimiteit en appearances
Justitiële verkenningen, 2002, nr. 6, p. 42-51
- Lind, E.A., T.S. Tyler**
The social psychology of procedural justice
New York, Plenum Press, 1988
- Malsch, M. (red.)**
De burger in de rechtspraak; ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers
Den Haag, Elsevier, 2002
- Malsch, M.**
Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving
Rechtstreeks, 2004a, nr. 2, p. 35-71
- Malsch, M.**
De aanvaarding en naleving van rechtsnormen door burgers; participatie, informatieverstopping en bejegening
In: P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004b
- Malsch, M., J.F. Nijboer**
De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging
Deventer, Kluwer, 2005
- Malsch, M., J. Muijsken e.a.**
Geweld in perspectief. Mishandeling in de huiselijke sfeer en belaging in het strafproces
Delikt & Delinkwent, 2005, nr. 4, p. 360-379
- Nijboer, J.F.**
Openbaarheid en de afdoening van strafzaken vóór de zitting: transactie en (voorwaardelijk) sepot
In: M. Malsch en J.F. Nijboer, *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*. Deventer, Kluwer, 2005
- Rijksen, R.**
Meningen van gedetineerden over de strafrechtspleging
Assen, Van Gorcum, 1961, 2^e druk
- Roos, Th.A. de**
Het grote onbehagen; emotie en onbegrip over de rol van het strafrecht
Amsterdam, Balans, 2000
- Sam-Sin, C., M. Malsch e.a.**
Recente ontwikkelingen; Strafvordering 2001 en nieuwe wetsvoorstellen
In: M. Malsch en J.F. Nijboer, *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*. Deventer, Kluwer, 2005
- Stamhuis, E.F., J.B.J. van der Leij**
Rubriek wetgeving
Delikt & Delinkwent, 2004, 38^e jrg., nr. 5, p. 535-559

Tulder, F. van

Is de rechter zwaarder gaan straffen?

Trema, 2005, nr. 1, p. 1-5

Tyler, T.S.

Why people obey the law

New Haven, Yale University Press, 1990

Tyler, T.R., E.A. Lind

A relational model of authority in groups

Advances in experimental psychology, 1992, 25^e jrg., p. 115-191

Wagenaar, W.A.

De minister en zijn procureurs-generaal kunnen de pot op. Over rechtspreken en recht praten.

Ars Aequi, 2005, nr. 7/8, p. 606-610

Plea bargain en O.M.-afdoening als functionele equivalenten?

*J.F. Nijboer**

De Nederlandse strafrechtelijke wetenschappers en praktijkjuristen waren zich in de jaren 1980 in de regel wel bewust van de belangrijkste procedurele implicaties van een 'guilty plea' in de Anglo-Amerikaanse rechtssystemen, namelijk dat het feitenonderzoek in de rechterlijke procedure eenvoudigweg werd overgeslagen en dat er direct werd overgestapt op de straftoemeting ('sentencing'). Toch kwam het voor dezelfde beroepsgroep grotendeels als een verrassing dat verdachten in de Verenigde Staten bleken te kunnen onderhandelen met de 'prosecution' in het voorveld van de rechterlijke procedure, zoals in 1989 bleek uit de Noriega-affaire.¹ Deze zaak, waarin het uiteindelijk in 1992 tot een 'trial' in Miami kwam, is bekend geworden door het grote aantal deals dat met ondermeer kroongetuigen was gesloten. In eerste instantie was de perceptie dat het hier ging om een typisch Amerikaans (bij)verschijnsel dat samenhang met het karakter van het Amerikaanse strafproces als partijenproces met een uitgesproken 'adversarial' inslag: partijdige gedingvoering met bijbehorende partijdige geding-voorbereiding en ook partijdige geding-vermindering (Nijboer, 1992). En bij dat laatste hoort dan dat er onder omstandigheden een 'deal' mogelijk is, bijvoorbeeld over de omvang van de aanklacht, over de ernstige of minder ernstige kwalificatie van de feiten, en daarmee tevens over de maximale strafbedreiging² en/of over de hoogte van de te eisen straf (Feeley, 1992; Brants en Stapert, 2004). Pas rond 1990 kwam er in continentaal West-Europa meer en gerichtere aandacht voor dit verschijnsel en wel vanuit de vraag of onze con-

* De auteur is hoogleraar bewijs en bewijsrecht aan de Universiteit Leiden en als zodanig gedetacheerd onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Leiden. Tevens is hij deeltijdraadsheer in het Gerechtshof Amsterdam.

1 Noriega werd als leider van Panama oorspronkelijk door de Amerikanen in het zadel gehouden. Na zijn val werd hij vooral voor drugshandel vervolgd.

2 Het maakt nogal wat uit of de verdachte wordt vervolgd voor 'first degree murder' of 'second degree murder' in een staat waar op het eerstgenoemde misdrijf de doodstraf staat.

tinentalen rechtsculturen in de praktijk ook ruimte voor onderhandelingen tussen de vervolgende instantie en de verdediging in strafzaken boden. De oorzaken van deze belangstelling moeten – kort gezegd – naar mijn inschatting worden gezocht in grotere belangstelling voor de empirie van de rechtspleging; meer bekendheid met rechtsvergelijkende benaderingen van het recht, vooral ook 'the law in action'; toegenomen kennis van het bestaan van informele contacten – en dito afspraken – tussen (toekomstige) procesdeelnemers, in het civiele en in het strafrecht (Nijboer 1994); en, het inzicht dat het rechtssysteem slechts over een beperkte capaciteit beschikt. In Duitsland leidde een en ander in 1990 tot het discussiethema 'Absprachen im Strafrecht' (Schünemann, 1990) en in Nederland niet veel later tot de problematisering van de vraag of de transactie en tot op zekere hoogte ook het voorwaardelijke sepot zijn te beschouwen als functionele equivalenten van de Amerikaanse manier van onderhandelen (Hildebrandt, 1994). Het antwoord op die laatste vraag lijkt in de loop der jaren in bevestigende zin te moeten worden gegeven, al heeft het er veel van dat nog niet iedereen in de maatschappelijke, politieke en juridische discussies daar zo gemakkelijk aan wil (waarover aanstonds meer). In de latere jaren is, bijvoorbeeld rondom de figuur van de kroongetuige, wel duidelijk geworden dat hoe dan ook het Nederlandse strafrechtelijke systeem niet immuun is voor onderhandelingen met de onderwereld (Nijboer, 1991) als het gaat om het verkrijgen van informatie over (georganiseerde) criminaliteit in ruil voor bepaalde toezeggingen aan personen die niet alleen belastende getuigen kunnen zijn in andermans strafzaak, maar vooral ook verdachte zijn in hun eigen zaak. Ook een ander verschijnsel heeft enkele maanden aandacht gekregen: schikkingen met grote bedrijven in het kader van de voordeelsontneming, dan wel transactie (als afkoop van strafvervolging). Te noemen vallen de bouwbedrijven die betrokken waren bij de fraude inzake de tweede Schipholtunnel en het bedrijf Vos inzake de export van beweerdelijk vergiftigde glycerine naar het Caribische gebied (Kelk, 2002).

Rechtsvergelijkende studie

Enkele jaren geleden gaf de minister van Justitie, ter uitvoering van een Tweede Kamermotie (van B. Dittrich), aan de Utrechtse strafrechtswetenschappers C. Brants en B. Stapert opdracht tot het ver-

richten van een rechtsvergelijkende studie naar regels en praktijken met betrekking tot 'plea bargaining' in Engeland en Amerika. De achtergrond van de motie was de suggestie dat vooral voor eenvoudige strafzaken consensuele afdoening – met een marginale rechterlijke toets – tot een verlichting van de werklast van het strafrechtelijke apparaat en versnelling in de afdoening zou kunnen leiden. De resultaten van de rechtsvergelijkende studie (Brants en Stapert, 2004) waren voor de minister vervolgens aanleiding een brief te sturen³ naar de Tweede Kamer met als strekking dat een dergelijke wijze van afhandeling van strafzaken op basis van onderhandelingen en daaruit voortvloeiende overeenstemming tussen de vervolgende overheid en de verdediging niet past in de Nederlandse strafrechtspleging. In het persbericht van het ministerie van Justitie over de zojuist bedoelde brief blijkt dat de minister de conclusies van het onderzoek deelt: 'Plea bargaining betekent in feite dat de verdachte zijn rechten op een volledig strafproces inruilt voor afgesproken voordelen. De verdachte heeft met zijn "guilty plea" verder procederen overbodig gemaakt (...). Het enige dat nog moet gebeuren is de strafoplegging door de rechter. Wel wordt – meestal vooraf – onderhandeld over de waarde van de medewerking van de verdachte. Voor de verdediging is vrijwel altijd strafvermindering de inzet.' (...) 'Uit het onderzoek blijkt dat een rechtsfiguur als plea bargaining uit een wezenlijk ander rechtsstelsel niet eenvoudig en zonder stelselwijziging in het Nederlandse recht kan worden overgenomen. Zo is er geen openbaar strafproces waarin de hele zaak wordt behandeld. Ook komt de rechter niet toe aan een beoordeling van de feiten buiten wat partijen zijn overeengekomen. Het gaat steeds om informele procedures die niet aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen. Bovendien gaat het voordeel van de versnelde afdoening vooral op voor zwaardere strafzaken.' Verderop stelt het persbericht nog dat de minister de overbelasting van het strafrechtelijke systeem langs andere wijze wil aanpakken, namelijk door de afdoening van (lichtere) zaken door de Officier van Justitie (de O.M.-afdoening).

In het navolgende wil ik laten zien dat de tournure in de opmerkingen van minister Donner om de O.M.-afdoening aan te merken als iets geheel anders dan plea bargaining, de buitenwereld op het verkeerde

3 23 oktober 2003 – de Minister baseerde zich op de rapportversie van de studie, die later in boekvorm is uitgegeven (Brants en Stapert, 2004). Schrijver dezes was voorzitter van de begeleidingscommissie bij het onderzoek.

been zet. Daartoe zal ik in deze beknopte bijdrage ingaan op de te verwachten effecten van de O.M.-afdoening zoals deze in Nederland thans zal worden ingevoerd. Daarbij is mijns inziens niet aan de conclusie te ontkomen dat de O.M.-afdoening in het verlengde ligt van de huidige praktijken van de afdoening van strafzaken buiten de rechter om, zoals deze de laatste decennia tot ontwikkeling zijn gekomen en dat deze vorm van afdoening de deur wagenwijd openzet voor het soort onderhandelingen die in het grootste deel van de gevallen de kern uitmaken van 'plea bargaining'.

O.M.-afdoening als vorm van proces

In Nederland was in de jaren zestig, zeventig en begin tachtig van de twintigste eeuw het Openbaar Ministerie uitgegroeid tot een organisatie waarin ten dienste van een sociaal getinte criminele politiek ruimte was voor het voeren van 'beleid'. Dit was vooral mogelijk omdat het opportuniteitsbeginsel, dat ten grondslag ligt aan het stelsel van het Wetboek van Strafvordering, steeds vaker werd uitgelegd als een uitgangspunt dat op veel terreinen een 'niet vervolgen, tenzij...' inhield. Daardoor ontstond beleidsruimte, waarin het al dan niet voorwaardelijke sepot kon gedijen en waarin experimenten konden worden gedaan met nieuwe vormen van sanctionering, zoals taakstraffen en schadevergoeding jegens de benadeelde, volgens het 'officiersmodel'. In 1984 kwam daar de grote verruiming bij van de transactiebevoegdheid, ook terzake van veel misdrijven.⁴ Van een strafvorderlijke regeling van de transactie als vorm van proces kwam het nog niet: de transactie behield de legislatieve inbedding in het Wetboek van Strafrecht als een beletsel tot (verdere) vervolging. Dat intussen steeds meer zaken buiten de rechter werden afgedaan werd ook sociaal normatief gerechtvaardigd: aldus werd immers de verdachte de ontrendde gang naar de strafrechter bespaard!

In dit verband is het relevant erop te wijzen dat Feeley in ongeveer dezelfde periode de Amerikaanse procesvoering in de voorfase, voorafgaande aan een eventueel 'trial' (het feitenonderzoek ter zitting),

⁴ Om reden van overzichtelijkheid laat ik de transactie door de politie bij overtredingen en enkele veel voorkomende misdrijven in mijn betoog buiten beschouwing. De aantallen tellen wat betreft de misdrijfzaken wel mee in het aanstonds te noemen percentage van de afdoening van strafzaken buiten geding.

empirisch tegen het licht heeft gehouden. Daarbij kwam hij tot de slotsom dat in de meeste – doorsnee – strafzaken de 'punishment' juist bestaat in het eigenlijke proces met de daarbij behorende strafoplegging en dat de meeste verdachten er beter afkomen als ze – onderhandelend – een 'guilty plea' accepteren (Feeley, 1992).⁵ In de bedoelde periode (1960-1984) werd niet veel aandacht geschonken aan de constitutionele waarde die schuilt in het recht op toegang tot de rechter (Nijboer, 2000). Evenmin bestond er veel aandacht voor het gegeven dat een omvangrijke afdoening van zaken buiten de rechter om in al die zaken het uitgangspunt van ons gecodificeerde systeem negeert, namelijk de procesverplichting. Deze procesverplichting, ook wel het procesbeginsel genoemd (Hildebrandt, 2002), houdt in dat definitieve strafrechtelijke sancties slechts kunnen worden opgelegd en ten uitvoer gebracht als eerst de procesgang – tenminste in eerste aanleg – voor de rechter is doorlopen, met alle daarin vervatte waarborgen zoals de gefixeerdheid van de beschuldiging, de openbaarheid (intern en extern), het contradictoire karakter van het proces, de mondelinge procesvoering, volledige bewijsvoering en dergelijke. Daarbij moet aangetekend worden dat de wetgever, bijvoorbeeld met het verruimen van de transactiebevoegdheid, ook zelf welbewust aan het tanen van de procesverplichting heeft bijgedragen. De artikelen 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en art. 113 Grondwet garanderen weliswaar het recht op toegang tot de rechter, maar in essentie geldt de procesverplichting slechts voor zover het gaat om vrijheidsbenemende straffen.

Voor een goed begrip van de kwantitatieve betekenis van de afdoening buiten geding is het van belang erop te wijzen dat momenteel – ook voor de invoering van de formele O.M.-afdoening – zo'n 90% van de strafzaken in Nederland niet door de rechter wordt afgedaan (Malsch en Nijboer, 2005). Ook daar bestaat op zijn minst oppervlakkig een parallel met de Amerikaanse situatie, waar normaliter ook aantallen van 90% of hoger met betrekking tot het aantal guilty pleas worden genoemd. Als we de zaken vanuit de gegroeide situatie bekijken, ligt de nieuwe regeling sterk in het verlengde van reeds bestaande praktijken. Het voordeel is dat eindelijk een en ander als vorm van proces in het Wetboek van Strafvordering wordt geregeld en dat de sanctiemogelijk-

5 De eerste druk van het boek dateert van 1979.

heden die het O.M. ter beschikking staan, overzichtelijk worden aangegeven (taakstraf, geldboete, onttrekking aan het verkeer van gevaarlijke spullen, ontzegging van de rijbevoegdheid).

De O.M.-afdoening: bestaande en te verwachten (neven)effecten

Tot zover de formele kant van de nieuwe regeling tegen de achtergrond van de in Nederland gegroeide situatie en een oppervlakkige vergelijking met Amerika. De rechtvaardiging van de zelfstandige afdoening door het Openbaar Ministerie luidt dat het in beginsel gaat om standaard (veel voorkomende) strafzaken, waarbij ook een standaardafdoening past. Het wegvallen van de procesrechtelijke waarborgen die in de gedingstructuur zijn verankerd en die oorspronkelijk via de procesverplichting in alle strafzaken waren gewaarborgd, wordt ten dele gecompenseerd doordat vanaf een bepaalde drempel is voorzien in rechtsbijstand en dat het (beroeps)recht op toegang tot de rechter niet geheel verdwijnt. Toch zitten er adders onder het gras, die voornamelijk samenhangen met de dynamiek van de informele kanten van de strafrechtspleging. Daartoe verdient het aandacht stil te staan bij de belangen over en weer.

Een strakke benadering van de afdoening buiten de rechter om suggereert een soort bestuurlijk handelen, waarin een neutrale overheidsinstelling (het Openbaar Ministerie) als het ware in de klassieke continentale zin neutraal en 'ambtelijk' reageert op geconstateerd verboden gedrag. De realiteit van vandaag is echter dat de capaciteit van de diverse instanties met de bijbehorende budgettering een dominante factor is geworden, die de beleidsvoering beïnvloedt.

Door zijn positie in het strafrechtelijke systeem is juist het O.M. de instantie die zowel in het algemeen (opsporings- en vervolgingsprioriteiten) als in concrete zaken sturend kan optreden. Dit impliceert een niet te ontwijken drang om langs de weg van de geringst mogelijke inzet van middelen een maximaal resultaat te behalen. Dat betekent bijvoorbeeld het zo min mogelijk inzetten van dure en gespecialiseerde opsporingscapaciteit als de zaak ook op andere wijze met een 'kernproduct' kan worden afgedaan. Het betekent ook bij voorkeur gestandaardiseerd afdoen van zaken, zo mogelijk zonder een beroep te doen op de schaarse zittingscapaciteit van de strafrechter. Deze uitgangssituatie moet er wel toe leiden dat het verleidelijk wordt zoveel mogelijk 'medewerking' van verdachten te verkrijgen. En dan dringt,

ook bij de O.M.-afdoening, de vergelijking met de situatie in Engeland en Amerika zich op – waartegen minister Donner zich juist afzette. De meeste verdachten zullen belang hebben bij een 'low profile' afdoening van hun zaak: geen openbaar proces en geen openbare uitspraak is zo gezien een voordeel. Bij onderzoeksmatig ingewikkelder zaken zal zich nog wel eens de situatie voordoen dat de verdachte bij voorkeur een grote justitiële belangstelling voor zijn handel en wandel wil vermijden, bijvoorbeeld om geen slapende honden wakker te maken wat betreft ander crimineel gedrag. In zo'n situatie kan het heel aantrekkelijk zijn in een vroeg stadium te berusten in een door het O.M. opgelegde boete en zo te ontsnappen aan verdergaande aandacht. Een en ander betekent dat er gemakkelijk een situatie ontstaat waarin 'negotiations in the shadow of the law' aantrekkelijk worden voor beide zijden, de vervolging en de verdediging. Een wellicht nog wat verdergaand voorbeeld ligt in de sfeer van de economische criminaliteit. In veel gevallen zullen zowel Albert Heijn als de slager van de hoek graag willen voorkomen dat hun reputatie schade lijdt doordat zij publiekelijk te kijk staan als verdachte (bijvoorbeeld met betrekking tot het sulfietgehalte in het gehakt). In zo'n geval wordt een O.M.-afdoening vermoedelijk spoedig geaccepteerd, zelfs als er uit een oogpunt van strafbaarheid of bewijs sprake is van een strafzaak die helemaal niet kansloos hoeft te zijn voor de verdediging. Met dit laatste voorbeeld zien we dan ook direct een meer abstract nadeel: de waarheidsvinding raakt naar de achtergrond. Datzelfde geldt voor de openbaarheid. En juist omdat het gaat om zaken die in ieder geval qua aantal een factor van betekenis zijn, moet mijns inziens niet onderschat worden dat een en ander kan leiden tot erosie op het vlak van transparantie van de strafrechtelijke rechtshandhaving en op het vlak van de deugdelijkheid van feitenonderzoek en bewijs (Salas, 1992). Hier dringt zich ook een gelijkenis op met de Duitse situatie: in de Duitse rechterlijke praktijk doet zich vanwege het zeer serieus genomen onmiddellijkheidsbeginsel ('Prinzip der Unmittelbarkeit') herhaaldelijk de situatie voor dat bepaalde getuigen ter zitting moeten worden gehoord en dat dit, al dan niet in combinatie met het herhaaldelijk aanhouden van het onderzoek ter zitting, een grote wissel trekt op de zittingscapaciteit van vooral de 'Amtsgerichte' en 'Landes-gerichte'. Tegen deze achtergrond is het in Duitsland niet ongebruikelijk dat er informele contacten bestaan tussen de voorzittende rechter en de partijen over de hoogte van de te verwachten sanctie in relatie tot de behoefte bij de 'Staatsanwaltschaft'

en de verdediging om de desbetreffende getuigen inderdaad ter zitting te horen. In dit kader worden dan ook vervolgens degelijke 'Abspraken' gemaakt, waarbij – anders dan in ons land – het gerecht als het ware ook partij is geworden.⁶

Er zijn nog twee aspecten die de moeite van het signaleren waard zijn. Het eerste is de kwestie van de selectiviteit van het strafrechtelijke systeem. Men kan vermoeden dat sociaal-economisch zwakkeren zich verhoudingsgewijze gemakkelijk laten intimideren door het optreden van politie en justitie. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de bereidheid om akkoord te gaan met c.q. te berusten in een O.M.-afdoening groot is, ook in zaken waarin het uit een oogpunt van feitenonderzoek en bewijs, dan wel strafbaarheid de moeite zou zijn de zaak wel uit te procederen. Of dit vermoeden realistisch is, valt waarschijnlijk het beste te onderzoeken in een eventueel evaluatieonderzoek met betrekking tot de nieuwe wetgeving inzake de O.M.-afdoening. Het tweede aspect is complexer: het is mijns inziens niet uit te sluiten dat het voor het O.M. interessant en aantrekkelijk wordt om bij bepaalde verdachten de weg van de O.M.-afdoening voor relatief lichte feiten te bewandelen in ruil voor informatie van de zijde van de verdachte over andere zaken en andere verdachten. Recentelijk kreeg ik in mijn rechterlijke hoedanigheid voor het eerst correspondentie onder ogen tussen de raadsman van een verdachte en een behandelend Officier van Justitie, die diende ter onderbouwing van een aanhoudingsverzoek. De inhoud betrof het bestaan van ook door de Officier schriftelijk bevestigde onderhandelingen tussen de verdediging en het O.M. over een op te sporen witwasircuit met andere verdachten in het vizier. Dit soort situaties moet uiteraard in samenhang worden gezien met onderwerpen als de kroongetuige en infiltratie en betreffen in de regel zwaardere strafzaken. Niettemin denk ik dat de O.M.-afdoening een schakel vormt in een geheel van veranderingen in de positie en het functioneren van het O.M. in onze procescultuur die gelijkenis vertonen met overeenkomstige facetten van de Amerikaanse (of Engelse) situatie. Zoals vaker gezegd: ons strafrechtelijk systeem en onze procescultuur ondergaan de invloed van aanhoudende Westenwind.

⁶ Dit opmerkelijke detail ontleen ik aan interviews met Duitse rechters, die ik onlangs (juli 2005) samen met mw. M.J. Dubelaar hield in het kader van haar promotieonderzoek naar de registratie van getuigenverhoren.

Evaluatie

Bij de O.M.-afdoening staat vermindering van de druk op het rechterlijk systeem centraal. Ook gaat het erom in standaard (lichtere) strafzaken langs een korte baan tot een standaardafdoening te komen. Als gezegd ligt veel daarvan in de lijn van eerdere ontwikkelingen hier te lande. De – kennelijk bij de minister van Justitie postgevatte – gedachte dat de O.M.-afdoening iets geheel anders is dan plea bargaining is echter misleidend: veeleer gaat het rechtsvergelijkend bezien om functionele equivalenten. Onder functionele equivalenten worden in de rechtsvergelijking verstaan: rechtsfiguren, rechtsregels en instituties die binnen een rechtssysteem een functie hebben die verregaand lijkt op zulke figuren, regels of instituties in een ander systeem, ook al lijkt het naar de gebruikte vakmatige bewoordingen vaak om iets heel anders te gaan.⁷ Als we in Nederland de scherpe kantjes van het (te) *adversarial* worden van het strafproces willen vermijden, is het aan te bevelen goed in de gaten te houden wat zich onder de vlag van buitengerechtelijke afdoening afspeelt. Daarin past bijvoorbeeld goed evaluatieonderzoek naar de in te voeren regeling inzake de O.M.-afdoening, evenals het stellen van eisen aan de openbare verantwoording terzake van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken.

Literatuur

Beijer, A. e.a. (red.)

Openbare strafrechtspleging

Deventer, Kluwer, 2002

Brants, C., B. Stapert

Voor wat hoort wat; plea

bargaining in het strafrecht

Den Haag, Boom Juridische

uitgevers, 2004

Burns, R.P.

A theory of the trial

Princeton, Princeton University

Press, 1999

Cappelle, M.A.A. van

Voor wat hoort wat

In: M. Hildebrandt e.a.(red.), *Plea*

bargaining in Holland?, Arnhem,

Gouda Quint 1994, p. 25-34

Feeley, M.M.

The process is the punishment;

handling cases in a lower crimi-

nal court

New York, Russell Sage

Foundation, 1992 (eerste druk

1979)

⁷ In de rechtsvergelijking vinden we zelden identieke verschijnselen, maar wel 'look alike's'. Daar komt ook de gedachte vandaan om te kijken naar functionele equivalenten.

- Feeley, M.M.**
Court reform on trial; why simple solutions fail
New York, Basic Books, 1983
- Feeman, D. (red.)**
Informal criminal justice
Darmouth, Dartmouth Publ., 2002
- 't Hart, A.C.**
Openbaar Ministerie en rechts-handhaving; een verkenning
Arnhem, Gouda Quint, 1994
- Hildebrandt, M.**
Consensualiteit in het strafprocesrecht
In: Hildebrandt, M. e.a. (red.), *Plea Bargaining in Holland*, Arnhem, Gouda Quint, 1994, p. 109-132
- Hildebrandt, M.**
Straf(begrip) en procesbeginsel
Deventer, Kluwer, 2002
- Kelk, C.**
Consensualiteit: rechtdoen in beslotenheid
In: Beijer, A. e.a., *Openbare strafrechtspleging*, Deventer, Kluwer, 2002, p. 95-120
- Malsch, M., J.F. Nijboer**
Complex cases; perspectives on the Netherlands criminal justice system
Amsterdam, Thela Thesis, 1999
- Malsch, M., J.F. Nijboer**
De zichtbaarheid van het recht
Deventer, Kluwer, 2005
- Nijboer, J.F.**
De vuile handen van Justitie
Nederlands juristenblad, 1991, p. 61-68
- Nijboer, J.F.**
The American adversarial system in criminal cases; de achterkant van L.A. Law
Recht en kritiek 1992, p. 8-26
- Nijboer, J.F.**
Onderhandelen met de onderwereld; waar grenzen vervagen
Recht en kritiek, 1994, p. 203-226
- Nijboer, J.F.**
De taken van de strafrechter
Deventer, Kluwer, 2000
- Salas, D.**
Du procès pénal
Parijs, Presses Universitaires de France, 1992
- Schünemann, B.**
Absprachen im Strafverfahren
Karlsruhe, Gutachten Deutsche Juristen-tagung, 1990



De onttovering van de handhaving

*J. de Ridder**

Algemene Rekenkamer

Handhaven en gedogen

Tweede Kamer 2004/05, 30 050, nr. 2, Den Haag 2005, 74 p.

Toezicht en handhaving zijn definitief de wereld van de prestatie-meting binnengehaald. Aan de praktijk dat een inspecteur zelf, op grond van professionele kennis en ervaring, uitmaakte wie en wat wanneer gecontroleerd werd, lijkt een einde te komen. Aan het begin van deze *Entzauberung der Welt* (de term is van Max Weber) van de toezicht-houders stond ongetwijfeld de commissie-Michiels. Deze commissie nam in haar rapport *Handhaven op niveau* (1998) de handhavingspraktijk van de Nederlandse overheid op de korrel. De commissie verrichtte onderzoek op tien specifieke beleidsterreinen en concludeerde dat de handhaving op de meeste van die terreinen flink te wensen overliet. Er was een handhavingstekort in die zin dat er kwalitatief en kwantitatief onvoldoende toezicht werd uitgeoefend, en dat er veel te weinig sancties werden opgelegd. De commissie kwam met een waslijst aan oorzaken voor het geconstateerde handhavingstekort en met een reeks van aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben de afgelopen zeven jaar hun weg gevonden in het handhavingsbeleid van veel toezichthouders. Termen als 'risicoanalyse' en 'handhavingsniveau' behoren tegenwoordig tot de standaard toezichtvocabulaire. Behalve de commissie-Michiels heeft ook de Algemene Rekenkamer er veel aan bijgedragen om de prestaties van toezichthouders en handhavers op de politieke en bestuurlijke agenda's te krijgen. Al in 1990 publiceerde de ARK een rapport over het functioneren van inspecties en sindsdien zijn afzonderlijke toezichthouders regelmatig onderwerp van onderzoek van de Rekenkamer geweest. In 2002 verscheen het

* De auteur is bijzonder hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

rapport *Handhaving door rijksinspecties*, waarin de handhavingspraktijk van acht rijksinspecties onder de loep werd genomen. Hoofdconclusie van dat onderzoek was dat de 'doelgerichtheid' van de handhavingsactiviteiten van de inspecties tekortschoot. Meer in het bijzonder stelde men vast dat geen van de onderzochte inspecties uitdrukkelijk een niveau had vastgesteld waarop een wet gehandhaafd zou moeten worden, laat staan dat de handhavingsactiviteiten van de inspecties uit een dergelijke doelstelling waren afgeleid. Een achtenswaardig instituut als de ARK zal het natuurlijk nooit zo zeggen, maar tussen de regels door lezend krijgt men de indruk dat de Rekenkamer eigenlijk bedoelde: de inspecties maken er een potje van. In maart 2005 publiceerde de ARK opnieuw een onderzoek naar handhavingspraktijken. Dit keer was de eenheid van onderzoek niet de handhavende instantie, maar het beleidsterrein waarop gehandhaafd dient te worden. De Rekenkamer was ervan uitgegaan dat er sinds 2002 al heel wat veranderd was in de door haar gewenste richting. Met dit onderzoek wilde zij nagaan 'hoe nog bestaande handhavingstekorten expliciet gemaakt en vervolgens teruggedrongen kunnen worden'. Wat leert ons nu dit recente rapport over de toestand in de toezichtswereld?

Handhaven en gedogen

Het onderzoek *Handhaven en gedogen* bestaat uit twee gedeelten. In het eerste deel is gekeken naar de mate waarin inspecties en departementen hun handhavingsactiviteiten op professionele leest hebben geschoeid. Leidende vraag daarbij was, in hoeverre departementen en inspecties zich inspannen om handhavingstekorten op hun beleidsterrein expliciet te maken en vervolgens terug te dringen evenals om gedoogsituaties op hun beleidsterrein expliciet te maken en vervolgens vast te leggen hoe ermee om te gaan. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd op zeven beleidsterreinen, te weten: leeftijdsgrenzen voor het verkopen c.q. schenken van alcohol en tabak; arbeidsomstandigheden; softdrugs; olie- en gaswinning; vervoer van gevaarlijke stoffen; visquota; kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Het antwoord van de ARK op de eerste vraag luidt dat de betrokken instanties tegenwoordig over het algemeen redelijk professioneel te werk gaan. Doorgaans hebben ze enig inzicht in de mate van naleving op het betreffende beleidsterrein en de meeste handhavers doen aan

risicoanalyse. Ze hebben alleen geen inzicht in de relatie tussen handhaving, naleving en risicoreductie, en daardoor ontbreekt er toch wel wat aan de fundering van hun handhavingsplannen.

Niettemin maakt men over het algemeen bewust keuzen bij zowel handhaven als gedogen: men spitst de activiteiten steeds vaker toe op 'kernbepalingen' uit de regelgeving en men oriënteert zich meer en meer op de doeleinden achter de te handhaven regelgeving. Maar de programmering van de handhaving blijft steken als het gaat om de uitdrukkelijke vaststelling van het nalevingsniveau dat men wil nastreven. Van de onderzochte beleidsterreinen zijn alleen op het gebied van de arbeidsomstandigheden beoogde nalevingsniveaus geformuleerd en in de toelichting bij de begroting van SZW opgenomen.

Op grond van dit soort keuzen maakt men vervolgens netjes jaarwerkplannen met prioriteiten. Jammer genoeg worden die prioriteiten lang niet altijd aan de Tweede Kamer voorgelegd. Ook maken de meeste van de onderzochte autoriteiten niet duidelijk ten aanzien van welke punten men de teugel bewust laat vieren: de posterioriteiten die nauwelijks of niet zullen worden gehandhaafd.

De hoofdconclusie van de ARK was dat er, ondanks de vele verbeteringen in de praktijk van de handhaving, nog steeds enkele belangrijke gebreken bestaan. Handhavers weten te weinig van de effecten van hun handhavingsinspanningen voor de naleving en voor de achterliggende maatschappelijke problemen. Wetgevers en beleidsmakers hebben onvoldoende aandacht voor de handhaafbaarheid van nieuwe en bestaande wetten en regels en van beleid dat niet-wettelijke normen inhoudt. Bovendien is onvoldoende bekend hoe groot de risico's zijn waaraan burgers blootstaan bij het gekozen niveau van handhaving. Op drie van de zeven terreinen vond men aanwijzingen voor een substantieel handhavingstekort. Die drie beleidsterreinen waren: de leef-tijdsgrenzen voor de verkoop van alcohol en tabak; softdrugs (vooral grootschalige hennep-teelt) en externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het tweede gedeelte van het onderzoek was een nadere studie naar de oorzaken en gevolgen van de geconstateerde handhavingstekorten.

Bij nader inzien blijken de oorzaken velerlei te zijn. De grootschalige hennep-teelt wordt niet echt bestreden doordat de politie er geen prioriteit van maakt – zonder dat duidelijk is waarom het geen prioriteit heeft. Daar komt bij dat een stevige aanpak van de illegale hennep-teelt haaks staat op het gedogende coffeeshopbeleid. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is er een 'risiconormering' die toegepast zou er

moeten worden door allerlei verschillende instanties: gemeenten, provincies, de inspectie van V&W en de inspectie van Vrom. In de praktijk werken die instanties echter niet goed samen en, zoals vaker het geval bij een gedeelde verantwoordelijkheid, is onduidelijk wie wat voor zijn rekening zou moeten nemen. Een soortgelijk probleem doet zich voor bij het voorkomen van de verkoop van alcohol en tabak aan jongeren. Op dat terrein hebben het gemeentebestuur, de Voedsel- en Warenautoriteit en de politie verantwoordelijkheden en ook daar constateert de ARK, behalve een tekort aan capaciteit, een gebrek aan samenwerking die gepaard gaat aan onduidelijkheid over taken en taakverdeling. Meer in het algemeen concludeert de Rekenkamer dat op alle drie de beleidsterreinen er ook een probleem is van handhaafbaarheid van de geldende regelgeving. Wat de gevolgen betreft: het gebrek aan handhaving leidt volgens de ARK bij de alcoholverkoop tot een gebrek aan naleving, en daardoor tot een groter risico op gezondheidsschade bij jongeren door gebruik van alcohol en tabak dan met een meer toereikende handhaving het geval zou zijn. Gevolgen van het gebrek aan handhaving bij de groot-schalige hennepkwekerij zijn, dat de grote georganiseerde criminaliteit steeds meer greep op de teelt heeft gekregen en dat de omvang van de productie inmiddels ver uitgaat boven de behoefte van het gedoogde gebruik en steeds meer voor de export is bedoeld. Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen ten slotte is er een verschil tussen het genormeerde en het feitelijke veiligheidsniveau doordat lokale overheden externe veiligheid soms niet die prioriteit geven die volgens de norm nodig zou zijn. En dat, zo concludeert de ARK, betekent dat de kans op rampen groter is 'dan op grond van de normering zou mogen worden verwacht'.

De toezichtswereld volgens de Algemene Rekenkamer

Handhaven en gedogen bezit, zoals de meeste rapporten van de Rekenkamer, de kracht van de eenvoud. De uitgangspunten en doelstellingen van het onderzoek zijn duidelijk, evenals de gehanteerde begrippen en beoordelingsmaatstaven. Het betoog is geheel navolgbaar en de conclusies lijken onweerlegbaar. Toch kan men zich afvragen of die helderheid niet iets onbedoeld misleidends in zich bergt. Doet het beeld dat de ARK van de wereld van toezicht en handhaving schept, wel helemaal recht aan de weerbarstige werkelijkheid? Het is

natuurlijk onvermijdelijk dat een studie zoals de onderhavige een sterke reductie van complexiteit met zich mee brengt. De ARK beoogt tot de kern van de zaak door te dringen en richtinggevende conclusies te formuleren met een algemene geldigheid. Het rapport doet dat met veel overtuigingskracht. Tegelijkertijd schuilt de duivel vaak in de details, en de uitvoering van algemene aanbevelingen kan gemakkelijk stuklopen op de recalcitrante veelvormigheid van de praktijk.

Neem het object van onderzoek: de zeven beleidsterreinen. De variatie in maatschappelijke problematiek en handavingsvraagstukken had bijna niet groter kunnen zijn. Is de onderzochte taak van de Inspectie voor het Onderwijs – toezicht houden op de kwaliteit van het voortgezet onderwijs – wel vergelijkbaar met die van de Algemene Inspectiedienst – ervoor zorgen dat vissers zich houden aan de hun toegewezen vangsthoeveelheden? Jawel, zegt de ARK, de taken van de toezichthouders en inspecteurs op al die beleidsterreinen zijn vergelijkbaar omdat ze allemaal normen en regels handhaven. En elke autoriteit die regels handhaaft, moet aan enkele vanzelfsprekende eisen voldoen. Daarom kan al die ongelijksoortigheid toch over één kam worden geschoren.

Een aanpak als deze vertoont sporen van de oorsprong van het doelmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer: het verantwoordingsonderzoek. In verantwoordingsonderzoek staat de vraag centraal of de uitvoerende instantie kan laten zien dat hij heeft gehandeld in overeenstemming met het mandaat, de autorisatie, waarmee hij op pad is gestuurd. Er moet een duidelijke 'paper trail' zijn, beginnend bij de opdracht, via de vertaling van die opdracht in programma's en plannen, naar de eigenlijke activiteiten en uitvoeringsprestaties. Is zoiets aanwezig, dan is de instantie in staat zich tegenover zijn opdrachtgevers en controleurs (de minister, de Kamer) te verantwoorden. De Rekenkamer noemt dit, interessant genoeg, de *professionalisering* van het toezicht. De term *bureaucratisering* (in zijn technische weberiaanse betekenis) zou echter meer op zijn plaats zijn: het persoonlijke oordeel van de professional, de individuele inspecteur moet plaatsmaken voor de meer rationele aanpak van voortdurend onderzoek en systematische programmering van de handhaving. De eerdere onderzoekingen van de ARK naar het functioneren van inspecties hadden nog meer de invalshoek van verantwoording dan de onderhavige stu-

die.¹ Maar ook in het rapport *Handhaven en gedogen* ziet men de vraag: 'zijn deze toezichhouders in staat zich te verantwoorden?' als Leitmotiv terugkomen. De canon van het 'professioneel handhaven', in belangrijke mate door de ARK zelf in eerder onderzoek al ontwikkeld, gaat voornamelijk over de explicitering van de keuzen van handhavers. Zij vormt nu de maat der dingen in het eerste deelonderzoek zoals vervat in hoofdstuk 3 van het rapport: 'toezichhouder, je doet nu wel zus en zo, maar weet je eigenlijk wel waarom?'

Voor een dergelijke rechttoe-rechtaan toetsing van de handhavingspraktijk aan enkele duidelijke maatstaven is een grote mate van vereenvoudiging nog wel aanvaardbaar. En misschien is het daarbij ook niet zo erg dat heel wat verplichte kost van onderzoeksverantwoording wordt opgeofferd aan het streven naar heldere eenvoud. De operationalisering van begrippen naar waarnemingstechnieken, de gehanteerde methoden van meten en wegen, de gevolgde werkwijzen bij het interpreteren van feiten – het wordt hier en daar wel aangestipt maar niet op bevattelijk wijze uiteengezet. Een vileine criticus zou de Rekenkamer kunnen toevoegen dat zij zelf niet steeds de transparantie aangaande haar werkwijze betracht die zij van de handhavers verwacht. Maar zoals gezegd, voor een normatieve beoordeling zoals vervat in hoofdstuk 3 valt dit alles te billijken.

Lastiger wordt dat in het tweede deelonderzoek, dat een meer causaal-verklarende ambitie heeft. Er wordt gezocht naar oorzaken van geconstateerde handhavingstekorten. De commissie-Michiels kwam nog met tientallen factoren die allemaal bijdroegen aan de handhavingstekorten op de door deze commissie onderzochte beleidsterreinen. De Rekenkamer herleidt de tekorten nu tot drie soorten oorzaken, namelijk: gebrekkige afstemming van handhavingscapaciteit op handhavingstaken, onduidelijkheid over (status van) te handhaven normen en inconsistenties in te handhaven regelgeving. Het is niet zonder meer duidelijk dat deze conclusie geheel gedekt wordt door de analyses in hoofdstuk 4 van het rapport. Daar staat tegenover dat deze categorieën van oorzaken zo globaal zijn dat de conclusie bijna niet onwaar kan zijn. Er is immers altijd wel een spanning tussen beleidsdoelen en beleidsmiddelen, en regels zijn zelden eenduidig handhaaf-

¹ Zie bijvoorbeeld het reeds aangehaalde onderzoek, *Handhaving door rijksinspecties* uit 2002 dat de volgende vraagstelling had: Hoe hebben de inspecties de handhaving ingericht? Welke beleidsinformatie heeft de inspectie over haar handhavingsprestaties, de mate van naleving en de handavingsknelpunten? Welke handhavingsprestaties leveren de inspecties?

baar. Het is dan ook de vraag of de verbetering van de handhavingspraktijk niet meer vooruit geholpen zou worden met een (ongetwijfeld moeizamer) analyse van kleine oorzaken en cumulatieve effecten. De analyses in hoofdstuk vier van het rapport zelf laten zien hoe moeizaam dat soort verklarende arbeid kan zijn. Om één voorbeeld te noemen: paragraaf 4.1, die handelt over de oorzaken van het handhavingstekort bij de verkoop van alcohol en tabak, bevat een uiteenzetting over de rol van de politie. Volgens de rapporteurs is de politie geen 'toezichthouder' meer in het kader van de Drank- en Horecawet sinds het hoofdstuk Toezicht in de Algemene wet bestuursrecht staat. De Awb zou bepalen dat toezichthouders bij formele wet moeten worden aangewezen, en de DWH wijst politiemensen niet als zodanig aan. Daardoor zou de bijdrage van de politie aan de handhaving steeds kleiner zijn geworden. Deze verklaring rammelt. Wetgeving kan allerlei gebreken bevatten, maar zo slecht zit het systeem nu ook weer niet in elkaar. De Awb bepaalt in artikel 5:11 dat een toezichthouder een 'persoon' is, die 'bij of krachtens enig wettelijk voorschrift' met toezicht is belast. De DWH heeft nooit een bepaling bevat waarin 'de politie' als toezichthouder werd aangewezen. Waar het wel om gaat is, dat ook de burgemeester volgens de DWH een handhavende taak heeft. Traditioneel maakte de burgemeester daarbij gebruik van het hem ten dienste staande politiekorps, dat daartoe een afdeling Bijzondere Wetten had. Ook nu nog gebeurt dat – veel burgemeesters hebben politiemensen van 'Bijzondere Wetten' aangewezen als toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Echter, onder auspiciën van het kabinet is een debat begonnen over de 'kerntaken' van de politie. Het ministerie van Justitie oefent druk uit om alle meer civiele taken van de politie (zoals de bestuurlijke handhaving van onder meer de DWH) aan gemeentelijke instanties over te doen. Deze terugtrekkende beweging van de politie veroorzaakt handhavingsproblemen en mogelijk handhavingstekorten op meer terreinen dan alleen dat van de drank- en horecaregulering. Misschien een onderwerp voor een vervolgonderzoek van de ARK?

De effectiviteit van de handhaving

Doel van het tweede deelonderzoek (zoals aangekondigd in de inleiding van het rapport) was vast te stellen wat de gevolgen van handhavingstekorten en gedoogsituaties zijn 'voor de risico's die burgers en

maatschappij op het betreffende terrein lopen'. Het is enigszins verrassend als men met deze vraagstelling in het hoofd hoofdstuk 4 doorleest. Dat hoofdstuk gaat, zoals hiervoor al aangegeven, voor een groot deel over *oorzaken* van handhavingstekorten, en veel minder over de *gevolgen*. Nog geen vijftien procent van de tekst van dat hoofdstuk behandelt de gevolgen en risico's van handhavingstekorten. De analyses in de paragrafen die de gevolgen tot onderwerp hebben zijn vrijwel geheel gebaseerd op in het publieke domein beschikbaar onderzoek van derden en op logisch redeneren. Hier lijkt de Algemene Rekenkamer zijn eigen ambities niet helemaal waargemaakt te hebben.

Nu is dat ook niet verwonderlijk: het vaststellen van de maatschappelijke effecten van handhavingsactiviteiten en van het ontbreken ervan zijn beide notoir moeilijk. Het is een van de lastigste onderdelen van het kennisgebied toezicht en handhaving. In het verleden waagde de ARK zich er dan ook niet aan. Zij beperkte zich tot oproepen aan toezichthouders en handhavers om de effecten en risico's van hun handhavingsprogramma's zichtbaar te maken. Die gedachte vloeyde logisch voort uit de verantwoordingsaanpak: de beleidsvoerder kiest doelen, kiest vervolgens middelen, waaronder handhaving, om die doelen te bereiken. De uitvoerder moet dan vervolgens laten zien wat de effecten zijn van de inzet van die middelen, zowel de 'outputs' (in dit geval nalevingspercentages) als de 'outcomes' (de verder liggende effecten in de samenleving). Geheel in die lijn bevatte het rapport *Handhaving door rijksinspecties* de aanbeveling 'de inspecties dienen de effectiviteit van hun handhavingsbeleid te meten'. Het onderhavige rapport bevat zo'n advies niet meer. Hebben de ervaringen met deze studie de ARK geleerd dat het misschien wel overvragen is om van de inspecties en beleidsafdelingen te verwachten dat zij het fraaie model van de beleids-cyclus onverkort doorlopen? De aanbevelingen in het rapport lijken in elk geval realistischer en pragmatischer dan in het verleden wel eens het geval was. Weliswaar worden de inspecties opgeroepen om 'aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie' te expliciteren, maar het gaat dan alleen nog maar over 'aannames'. Voor het overige adviseert de Rekenkamer om 'meer onderzoek te doen naar de feitelijke naleving van wetten en regels', en om 'te zorgen dat er een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is, en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van allerlei andere factoren.'

Dit oogt als een advies voor maatvoering. Inspecties en beleidsafdelingen moeten op zoek naar een nieuw evenwicht. Het afgelopen decennium is mede dank zij de Algemene Rekenkamer grote vooruitgang geboekt met de ongetwijfeld belangrijke rationalisering van de handhaving. Nu is het zaak om daarbij de schat aan alledaagse praktijkkennis van de professionals in de toezichhoudende en handhavende instellingen te activeren of geactiveerd te houden. Misschien dat zo iets van de magie van de holistische blik van de inspecteur te velde bewaard zal blijven.

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Handhaving door rijksinspecties

Den Haag, 2002, TK 2001/02,

28 271, nr. 2

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving

Handhaven op niveau

Deventer, 1998



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De selectie werd gemaakt door de tijdschriftredactie en is uiteraard niet uitputtend.

www.handhavingsbeleid.nl/index.htm

Het steunpunt Handhavingsbeleid is een samenwerkingsverband van de VNG en het rijk. Het doel van het steunpunt is dat door gerichte publicaties en adviezen en het selecteren en verspreiden van best practices, de kennis over het totstandkomen, onderhouden en evalueren van handhavingsbeleid wordt gedeeld. Via de knop 'Over handhaving' en vervolgens 'Bestuurlijke boete' komt men op een pagina waar stukken betreffende het wetsvoorstel vierde tranche Awb kunnen worden gedownload. Verder een knipselkrant met artikelen over de (geschiedenis van de) bestuurlijke boete en doorklikmogelijkheden naar literatuur en jurisprudentie.

www.vng.nl

Site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Via de zoekmachine is op de term 'bestuurlijke boete' of 'bestuurlijke handhaving' te zoeken. Een van de beleidsonderwerpen is 'Handhaving'. Onder deze knop vindt u informatie over: Bestuursdwang/dwangsom; Steunpunt handhaving; Programmatisch handhaven; Gedogen; Bestuurlijke boete, enzovoort. Onder 'Bestuurlijke boete' treft u VNG-brieven, links, wet- en regelgeving en algemene informatie aan betreffende dit onderwerp.

www.handhavenopniveau.nl

Het programma Handhaven op Niveau is vanuit het ministerie van Justitie gestart om de (bestuurlijke) handhaving van regels in Nederland verder te stimuleren. Op deze site staat informatie over Handhaven op Niveau en de vele projecten die erbij horen. Ook informatie over de activiteiten van de stuurgroep Handhaven op Niveau en over mogelijkheden om aan te haken bij de plannen van de stuurgroep.

www.overheid.nl

Via de zoekmachine op deze site kunt u op zoek naar allerlei soorten wet- en regelgeving, ook aangaande de bestuurlijke boete.

www.om.nl

Op de site van het Openbaar Ministerie kunt u via een zoekmachine documenten achterhalen over de strafbeschikking. Zie ook: www.milieuom.nl/buitengerechtelijk.htm met betrekking tot de Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet O.M.-afdoening) en de Memorie van Toelichting.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 31, nr. 6, 2005) is *The punitive administration*.

Councils, fines and nuisances

J. Terpstra and T. Havinga

April 2005 the Dutch government introduced two Bills in Parliament to empower local governments to impose administrative fines for violations such as urinating in public, graffiti, leaving behind dog dirt or trash, nuisance in a shopping centre and unauthorized parking. These proposals fit in with a more general shift from criminal law enforcement to alternative enforcement. The last decades, administrative fines were introduced in several laws (financial legislation, food law, labour law, social security law). This allows state authorities to impose fines for violations of regulations without court proceedings. The empowerment of local government to impose fines reflects a changed political climate favouring strict enforcement by police and other agencies, the high workload of the police and criminal justice system, discussion on core business of the police, and developments in local public safety policy. The authors discuss the backgrounds and potential consequences of these proposals.

Reach of administrative fine is too limited

J. van der Pal and H.M.G. Slangen

The image that civilians have of their government is strongly coloured by what this government achieves in the field of safety and the maintenance of rules and regulations. Local governments try to guarantee their citizens the highest possible safety and do everything to assure them pleasant and good living surroundings. The introduction of the administrative fine, a consequence of the safety program 'Towards a safer society', should enable municipalities to effectively and efficiently maintain rules and regulations. The VNG (society of Dutch municipalities) has been rallying for years now to

intensify the administrative maintenance of rules and regulations, in particular the introduction of the administrative fine. Not long ago the Dutch Cabinet introduced two bills in Parliament: 'Administrative fine nuisance in public space' and 'Administrative fine wrong parking and other small traffic misdemeanours'. Does this mean there is a reason for cities to cheer? That remains to be seen.

Administrative fine system should do justice to municipal autonomy

A.G. Mein

The expectation of the current bill 'Administrative fine nuisance in public space' isn't running very high. At first glance there seems to be a strong approach on local public safety problems, but on closer consideration it contains some limitations and conditions which make the bill less effective when put into practice. In order to make the bill more effective, the local council should be in the position to determine the range of facts for which a penalty can be imposed instead of the national legislator. Secondly, the costs of the implementation and execution of the bill should be brought in balance with the benefits. In order to minimize the cost and maximize the effect, local councils should be working together by organizing a joint introduction and execution of the bill. Furthermore, is it necessary to obtain skilled personnel and to make an agreement with the local police on close collaboration.

Zero tolerance in practice; maintaining the 'minor norms' by the police or special enforcement teams?

B.A.M. van Stokkom

In this article the author examines the so-called Streetwise policy in Amsterdam. Since 1998 the Amsterdam police force fines citizens for small breaches of the law like urinating in public and cycling on footpaths. The force aims to break off the tolerant attitudes that have characterized Dutch policing for a long time. Police officers are obliged to produce more fines and call citizens to account. It is argued that this more repressive policy in many ways enhances compliance with the law, but also generates many complaints because officers treat citizens without respect. Next the question is dealt with whether police officers or special enforcement teams (that are qualified to fine) might better be suited to supervise citizens in public domains. The author stresses that police officers are better equipped to exercise

authority. Moreover, the police are not relieved when other enforcers partly take over their work because the police always have to give back-up when these enforcers are in trouble. In the last sections it is argued that enforcement of 'minor norms' in the public sphere is senseless when public institutions, like schools, do not cooperate. Core question is how to augment the sense of public norms. A community oriented enforcement perspective might be more successful because residents trust enforcers when they are familiar and approachable.

The administrative fine and enforcement deficits

FC.M.A. Michiels

In different policy fields various degrees of enforcement deficits can be detected. The question to be answered in this article is to what extent the administrative fine can be expected to decrease these enforcement deficits. First the author explores how an enforcement deficit can be defined, what kinds of deficits exist, and what the causes of these deficits are. Next some methods that might diminish the deficit in enforcement are being discussed, such as better enforceable regulations or alternative ways of regulating. Subsequently the objectives of imposing an administrative fine are examined. The conclusion is that the administrative fine has a limited additional value. Introduction of the instrument on a large scale cannot be recommended. It is not to be expected that the introduction of the instrument of fining, in cases in which sanctions aimed at restoring the situation are not used to its fullest potential, will substantially decrease the enforcement deficit.

Administrative fines: more work for the courts?

M.D. van Ewijk and B. Niemeijer

In the Netherlands, administrative fines have been introduced in 51 laws since 1992. The aim is to improve enforcement by giving administrative bodies the competence to punish offenders with fines under administrative law. The prosecutor's office and criminal courts can thus focus their capacity on enforcing more serious criminal offences. The introduction of administrative fines will probably lead to increased enforcement by administrative bodies. But it will also increase the workload of administrative courts due to appeals. A recent study by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice (WODC) has shown that the burden on

administrative courts is influenced by factors that lie within the process of enforcement, the law, the offenders, the preceding complaint procedure and the way the courts themselves handle the appeals. By taking these factors into account, the impact on the workload of administrative courts caused by the introduction of administrative fines can be assessed and managed.

Penal order and administrative fine; the proliferation of enforcement

A.R. Hartmann

In this article the background and details of the the proposed bill 'Settlement by the public prosecutor office' are discussed in relation to the proposed bills Administrative fine nuisance in public space and unauthorized parking and other minor traffic offenses. According to the author this will lead to a proliferation of settlements without a trial and a very obscure situation for citizens. The author proposes a simple solution, which makes the aforesaid bills superfluous. The bill 'Settlement by the Public Prosecutor Office' makes it possible to give to persons or bodies with a public task the authority to impose sanctions, in this case fines. This means that for example nuisance in the public space, wrongful parking and small traffic offences may be settled by simple sentence arrangements. Only some flanking legislation measures will be necessary, whereas the advantages with respect to the legal security and legal protection of the citizen are obvious. Moreover also (a part of) the revenue from the imposed fines can flow to the municipalities along the way of the sentence arrangement.

The Public Prosecutors Office punishes; a criminal novelty

J. van Zijl

In the proposed bill 'Settlement by the public prosecutor office' the present transaction and the conditional dismissal are being turned into a penal order. For the first time in the history of the Dutch penal process the public prosecutor office is authorized to apply sanctions itself. This change of criminal proceedings has led to many questions and discussions. Sometimes these are of a more fundamental nature, especially when the position of the public prosecutor is under discussion. Sometimes there still is insecurity on whether the organisation of the sanctioning by the public prosecutor is constantly well balanced. This leads to a situation in which it is not always clear that the desired effects are in fact sufficiently produced and undesired

side effects do not materialize. A transitional arrangement has therefore been chosen. This arrangement will give the opportunity to keep a finger on the pulse and steer away from unwanted consequences if necessary. This way risks are controllable and it is possible to emphatically steer towards a clear improvement of the way penal law cases are being treated.

Orchestrated openness; public prosecution and the visibility of transactions

M. Malsch

In the Dutch criminal justice system, a still growing number of criminal cases is dealt with by the public prosecution and the police in the stage before a hearing in open court. These cases do not reach a trial by an independent judge. New legislation increases the powers of the public prosecution and the police to bring criminal cases to an end without engaging a judge. This article discusses the consequences of these developments for the principle of open justice. It is contended that the way in which compensation is sought for the lack of visibility of these cases and the procedure for dealing with them, is insufficient for guaranteeing checks and balances. Guidelines by the public prosecutions office with regard to transactions and conditional dismissals are commented upon. The consequences of lack of visibility of these procedures for citizens and the media are discussed. The article ends with conclusions and recommendations.

Plea bargain and penal order as functional equivalents?

J.F. Nijboer

The author discusses the question if by means of settlement by the Public Prosecutor Office a form of plea bargaining is introduced in the Dutch criminal law system. The transaction already gave room for negotiations between the Public Prosecutor Office and suspects, the law 'Settlement by the Public Prosecutor Office' will only widen those possibilities, according to the author. Increased pressure to work efficiently and to economize on the use of expensive and specialised investigation capacity, will create a situation in which the Public Prosecutor Office has a big interest in getting as much collaboration of suspects as possible. At the same time many suspects will find a low profile settlement of their case attractive. The disadvantages of this entanglement of interests make themselves felt in the field of truth finding, the publicity, the transparency of law enforcement and the soundness of fact research and proof.

Journala

Het WODC op internet:
www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:
 - trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
 - onderwerpsgebieden.
2. Publicaties
 - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
 - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
 - aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie- en preventie-strategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).
3. Onderzoek
 - overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);

- onderzoeksprogramma;
 - procedure uitbesteed onderzoek.
4. Cijfers en prognoses
 - criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).
 5. Informatiedesk
 - bibliotheek;
 - bronnengids (kwalitatieve overzichten van Nederlandse, Belgische en buitenlandse internetsites inzake politie en justitie);
 - congressenlijst;
 - opmerkelijk op tv;
 - veelgestelde vragen;
 - ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).
 6. Over het WODC (onder andere organisatiebeschrijving, medewerkerslijst, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op www.wodc.nl).
 Hans van Netburg (redacteur WODC-site)
 tel.: (070) 370 69 19
 fax: (070) 370 79 48
 e-mail:
c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: a.eind@minjus.nl

Themanummers *Justitiële verkenningen*

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn

van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

JV7, 2005 november:

Corruptie

JV8, 2005 december:

Coffeeshops en cannabis; het Nederlandse softdrugsbeleid

JV9, 2005 december:

Onderzoeknummer

Congressen

16 september 2005:

Terrorismebestrijding op de weegschaal

23 september 2005:

Veiligheid bij voetbal & publieksevenementen; wie draagt de kosten voor veiligheid?

27 september 2005:

Evaluatie 10 jaar OTS-herziening

27 september 2005:

Ecstasy in Vlaanderen

12 oktober 2005:

De nieuwe bestuurlijke boete in de praktijk

27 oktober 2005:
Straatwaad en jeugdcrimi-
niteit; naar een generale of
etnisch-specifieke aanpak?

28-30 november 2005:
100 years of child protection

Hieronder volgen meer uitge-
breide beschrijvingen van deze
congressen.

Seminar Terrorismebestrijding op de weegschaal

Balans is hét kernbegrip in de
Nederlandse strafrechtspleging.
Justitiële opsporing versus de
beschermde rechten en belan-
gen van burgers, neergelegd in
Grondwet en verdragen, dat zijn
de twee tegenpolen van het
Nederlandse strafprocesrecht,
waartussen de samenleving een
evenwicht dient te bewerkstelli-
gen. Op 10 augustus 2004 is
reeds de Wet Terroristische
Misdrijven in werking getreden.
Daarnaast is er een concept-
wetsvoorstel verschenen ter ver-
ruiming van de mogelijkheden
tot opsporing en vervolging van
terroristische misdrijven. Dit
voorstel heeft al veel stof doen
opwaaien. Wanneer de plannen
van de minister van Jus-titie
doorgang vinden, zal de rechts-
praktijk straks in aanraking
komen met de gevolgen van het
voorstel. Dit seminar is bedoeld
als een informatieve en con-
structieve bijdrage aan de al op

gang gebrachte discussie en zal
een voorschot nemen op de te
verwachten consequenties van
het wetsvoorstel.

Datum: vrijdag 16 september
2005 van 12.00-17.30 uur

Plaats: Universiteit van Utrecht

Informatie: Mark Two

Communications,

tel.: 033-434 57 30,

www.marktwo.nl

Veiligheid bij voetbal & publieksevenementen; wie draagt de kosten voor veilig- heid?

Weet u wat uw organisatie te
wachten staat als de wet 'bijdra-
ge politiekosten bij publiekseve-
nementen' van kracht wordt?
Vindt u het vanzelfsprekend dat
veiligheid tijdens een evenement
een overheidstaak is, bekostigd
uit algemene middelen? Of bent
u ervan overtuigd dat extra poli-
tie-inzet moet worden betaald
door degene die een publieks-
evenementen organiseert?

Thema's: Actualiteiten veiligheid
bij publieksevenementen; Wet
bijdrage politiekosten bij
publieksevenementen; Veiligheid
& voetbal; Veiligheid & evene-
menten; Politieke reacties op het
wetsvoorstel; Het wetsvoorstel in
staatsrechtelijk perspectief;
Lokale taken en verantwoorde-
lijkheden; Alter-natief beleid
voor veiligheid.

Bestemd voor: Bestuurders,

directie, hoofden van diensten, coördinatoren, beleidsmedewerkers en projectleiders, werkzaam op het gebied van openbare orde & veiligheid, evenementen, voetbal en justitie, ministeries, provincies, gemeentelijke diensten, politie, evenementenorganisaties, voetbalclubs.

Datum: vrijdag 23 september 2005 van 09.30-16.45 uur

Plaats: De Kuip Rotterdam

Informatie: voor vragen of opmerkingen m.b.t. het programma: drs. Marjolijn Zanen; organisatorisch: Marlies van Wunnik (projectassistente), tel.: 070-441 57 55.

Evaluatie 10 jaar OTS-herziening

Tijdens dit congres staat 10 jaar ervaring met de vernieuwde OTS-maatregel centraal. Op 1 november 1995 werd de ondertoezichtstelling ingrijpend herzien. Niet alleen de posities van de gezinsvoogdij-instelling en van de gezinsvoogd veranderden, maar ook de positie van de kinderrechter onderging een drastische wijziging. De praktische implicaties voor de gezinsvoogdij en de gevolgen voor de OTS na de invoering van de Wet op de jeugdzorg zijn de kernthema's tijdens dit congres.

Thema's: de uitgangspunten van de herziening van de OTS-wetgeving; de dagelijkse praktijk van

de ondertoezichtstelling en de rol van de VSPS; de samenhang tussen de OTS-wetgeving en de nieuwe Wet op de jeugdzorg; de nieuwe rol van de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechter; de functie van rapporteren, bureaucratiseren en formaliseren; de positie van cliënt en gezinsvoogd en van de Stichting Bureau jeugdzorg als GVI.

Dagvoorzitter: prof. mr.

P. Vlaardingerbroek (o.m. hoogleraar familie- en jeugdrecht, UvT)

Sprekers: prof. dr. W. Slot, mevr. prof. mr. M. Bruning, J. Verbugt, C.J. de Meij, mevr. mr. S.A.J. van 't Hul, prof. mr. P. Vlaardingerbroek en anderen.

Datum: dinsdag 27 september 2004

Plaats: Congrescentrum Oud Londen, Zeist

Informatie & aanmelden:

Uitgeverij Kerckebosch, Zeist, www.kerckebosch.nl

Ecstasy in Vlaanderen

Het Instituut voor Sociaal Drugs-onderzoek (ISD) aan de Universiteit Gent nam in de loop van 2004 het initiatief om zoveel mogelijk deskundigen vanuit verschillende disciplines en onderzoekscentra rond de tafel te krijgen en ze samen aan een bundel met wetenschappelijk onderbouwde bijdragen over

XTC (ecstasy, MDMA) in Vlaanderen te laten werken. Het resultaat is een kaleidoscopisch beeld geworden van de maatschappelijke context en de sociaal-epidemiologische dimensies van het XTC-gebruik en de XTC-handel, de ontwikkelingen (of trends) in het gebruik van XTC, en de maatschappelijke reacties erop. Het ISD organiseert een halve studiedag waar niet alleen dit boek wordt voorgesteld, maar waar zes gastsprekers vanuit diverse disciplines nog meer actuele inzichten omtrent de effecten van het middel, de gebruiker en de context van het gebruik aandragen. Het boek *Ecstasy in Vlaanderen; een multidisciplinaire kijk op synthetische drugs* is in de inschrijvingsprijs voor de halve studiedag inbegrepen, maar kan uiteraard ook separaat bij de uitgever worden besteld.

Datum: dinsdag 27 september 2005

Locatie: PAC-Auditorium
De Schelde, W. Wilsonplein 2,
Gent, België

Informatie: Instituut voor Sociaal
Drugsonderzoek (ISD), Vakgroep
Strafrecht en Criminologie
Universiteit Gent,
www.law.ugent.be/crim/ISD;

Aanmelding:
marjolein.muys@ugent.be;

Organisatie: ISD, Ugent

Studiedag De nieuwe bestuurlijke boete in de praktijk

Gemeenten, politie en andere betrokkenen krijgen op deze studiedag uitgebreid informatie over de voor- en nadelen van de Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte, die naar verwachting in 2006 van kracht wordt. De praktijk staat centraal. Welke voorbereidingen, kosten en opbrengsten brengt de bestuurlijke boete met zich mee voor grote en kleinere gemeenten?

Thema's: de juridische veranderingen, de samenwerking tussen politie en gemeente, de daadwerkelijke invulling van de bestuurlijke boete (reikwijdte, verantwoordelijkheden). Aan de hand van de resultaten van een benchmarkstudie kunnen gemeenten nagaan of het rendabel is de bestuurlijke boete in te voeren.

Dagvoorzitter: W. Bloemendaal, voormalig burgemeester van Leidschendam, Maassluis en Culemborg en verbonden aan het Rijksopleidings-instituut.

Sprekers zijn onder meer:

A. Wolfsen (Lid Tweede Kamer namens de PvdA), mr. dr.

A. Hartmann (universitair hoofd-docent Strafrecht en specialist Bestuursrecht, Erasmus-universiteit), dr. G. ter Horst (burgemeester Nijmegen), drs. J. Hak (SGBO,VNG),

L. van Leeuwen (bedrijfsjurist Stadstoezicht gemeente Rotterdam), mr. A. Mein (B&A-groep), drs. P. Beving (wethouder Amsterdams stadsdeel Zuideramstel), K. Smit (UWV Amsterdam) en verschillende afgevaardigden van politie, landelijke politiek en VNG.

Datum: woensdag 12 oktober 2005

Plaats: Nederlands Congres Centrum, Den Haag

Organisatie: Studiecentrum voor Bedrijf en Overheid

Informatie en aanmelden:
www.sbo.nl/bestuurlijkeboete.htm

Straat kwaad en jeugdcriminaliteit; naar een generale of etnisch-specifieke aanpak?

Hoe kunnen we in jeugdzorg, jeugdhulpverlening en jeugd-(straf)rechtspleging het beste omgaan met etnische of culturele diversiteit van opvattingen over opvoeding, hulp, zorg en straf? Moeten we allochtone jongeren extra streng en extra hard aanpakken of niet? Volgens verschillende deskundigen werkt een etnisch-specifieke aanpak van problemen het beste. Is dat inderdaad het geval? En waar hou je dan rekening mee?

Sprekers onder anderen: mw. dr. Mieke Komen (Criminologe Universiteit Utrecht, lector Jeugd en Opvoeding aan de Haagse Hogeschool) – 'Etniciteit in jeugd-

rechtspleging'; mr. Sadik Harchaoui (directeur FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, voormalig officier van justitie); prof. dr. Frank Bovenkerk (hoogleraar Criminologie, Universiteit Utrecht) – 'Loveboys bestaan niet'; drs. W.J. Deetman, burgemeester van Den Haag.

Workshops over functionele gezinstherapie, interculturele communicatie, kwaliteitsmeting experimenteel Antillianenproject, de rol van de islam bij het aanleren van sociaal verstand, effectieve interventies voor Marokkaanse jongens, InZicht – het werken met allochtone intermediairs. Naar aanleiding van de studiedag zal een bundel verschijnen met publicaties van alle betrokkenen.

Datum: vrijdag 7 oktober 2005 van 9.30-17.00 uur

Plaats: Haagse Hogeschool, recht tegenover station Den Haag Hollands Spoor

Informatie: mw. dr. M.M. Komen, m.m.komen@hhs.nl en mw. drs. K. Schram, k.schram@forum.nl

Congres Huiselijk Geweld

Op 31 oktober 2005 is hét landelijk congres huiselijk geweld in de Eenhoorn te Amersfoort. Het congres wordt georganiseerd door het VNG ondersteuningsprogramma, het ondersteuningsprogramma Huiselijk Geweld, Federatie Opvang en de TransAct

uitwisselingsmarkt. In ieder geval zal een debat plaatsvinden over het preventief huisverbod.

Datum: maandag 31 oktober 2005

Plaats: De Eenhoorn te Amersfoort

Informatie: Te vinden op het VNG-net. Voor informatie over het ondersteuningsprogramma: Floor Kaspers (070-37 38 382) of bij Nora Kornalijnslijper (070-37 38 372).

100 years of child protection

Children in need are the concern of parents, professionals, policy makers, society, and last but not least of the children themselves. Children who are in need and children who cause serious problems are entitled to protection and help. What is the future of child protection? In 1905, legislation on children and young people entered into force in the Netherlands: a law concerning the removal of parental authority, a juvenile justice act, and a law on child protection measures. In the same period, similar laws came into force in other European countries. The Century of the Child, declared by Ellen Key, had just begun. One hundred years later it is time for retrospection, for reflection and a new perspective. The Convention on the Rights of the Child is a recent

international instrument with standards and procedures that form the basis for the protection of children. The objective of the conference is to formulate a set of inspiring recommendations and principles for everyone working to realise the protection of children. Conference themes: child protection, juvenile delinquency, organisation of youth care services and multiculturalism in youth care.

Datum: maandag, dinsdag en woensdag 28-30 november 2005

Plaats: Vrije Universiteit Amsterdam

Informatie: www.childprotection2005.nl/index.php

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten en Cahiers in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapporten en -cahiers en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden. Oudere rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de website beschikbaar komen.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeks Onderzoek & Beleid en de Cahiers gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire- en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-23 75 55, fax: 0522-25 38 64, e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2003 en van de in 2005 verschenen Cahiers.

Onderzoek en beleid (O&B)

- | | |
|--|--|
| Lünnemann, K.D., M.Y. Bruinsma <i>Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland</i> 2005, O&B 231 | <i>le jeugdinstellingen</i> 2005, O&B 229 |
| Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap <i>Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden</i> 2005, O&B 230 | Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, A.A.M. Essers <i>Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden</i> 2005, O&B 228 |
| Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan <i>Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitie</i> | Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom <i>Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders</i> 2005, O&B 227 |

- Kogel, C.H. de, C. Verwers,
V.E. den Hartogh
'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering
2005, O&B 226
- Jong, E. de
Alle regels tellen mee; de ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland
2004, O&B 225
- Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh,
S. Bogaerts, J.W.M.J. van
Poppel, A.M. van Kalmthout
Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscegebruik
2004, O&B 223
- Beijer, A., R.J. Bokhorst,
M. Boone, C.H. Brants,
J.M.W. Lindeman
De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden; eindevaluatie
2004, O&B 222
- Leertouwer, E.C.,
G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221
- Leuw, Ed., R.V. Bijl, A. Daalder
Pedoseksuele delinquentie; een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies
2004, O&B 220
- Velthoven, B.C.J. van,
M.J. ter Voert
Geschilbeslechtingdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
2004, O&B 219
- Faber, W., A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218
- Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen,
A.G. Mein, B.S.J. Wartna,
M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
2004, O&B 216
- Bunt, H.G. van de, C.R.A. van de
Schoot (eds.)
Prevention of organised crime; a situational approach
2004, O&B 215
- Dijksterhuis, B.M., M.J.G.
Jacobs, W.M. de Jongste
De competentiegrens van eenvoudige kamers in strafzaken
2003, O&B 214
- Smit, P.R., F.P. van Tulder,
R.F. Meijer, P.P.J. Groen
Het ophelderingspercentage nader beschouwd
2003, O&B 213
- The European Sourcebook of
Crime and Criminal Justice
Statistics – 2003 (second
edition)
Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2003, O&B 212

- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
2003, O&B 211
- Combrink-Kuiter, C.J.M., E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens, M.J. ter Voert
Ruimte voor Mediation
2003, O&B 210
- Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209
- Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 208
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 207
- Kromhout, M., M. van San Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugd-criminaliteit
2003, O&B 206
- Tak, P.J.J.
The Dutch Criminal Justice System – Organization and operation – Second revised edition
2003, O&B 205
- WODC-Cahiers 2005
- Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis, m.m.v. M. van Gammeren, A. van Son, Y. Visser, N. Dijkhoff
Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-13
- Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize, R.V. Bijl
Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-12
- Verwers, C., S. Bogaerts
Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-11
- Baas, N.J.
Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-10

- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder jeugd-reclasseringscliënten
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-9
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-8
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan, B.J.S. Wartna
Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief Initiatief
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-7
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan, B.J.S. Wartna
Recidivemeting onder deelnemers Binnenste Buiten
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers-6
- Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw
Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers 2005-5
- Klein Haarhuis, C.M.
Naar een conceptueel kader voor de spreiding van rechtspraak; een verkenning aan de hand van inzichten uit onderwijs en zorg
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers 2005-4
- Mascini, P., M. Verhoeven
Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige jihad
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers 2005-3
- Blom, M. (red.), J. Oudhof (red.), R.V. Bijl (red.), B.F.M. Bakker (red.)
Verdacht van criminaliteit; allochtonen en autochtonen nader bekeken
Den Haag, WODC, CBS, 2005,
Cahiers 2005-2

Tijdschrift voor Herstelrecht



Abonnementsprijs per jaar

Instellingen/organisaties € 75,-
Particulieren € 49,-
inclusief BTW en verzendkosten
ISSN 1568-654x
Verschijnt vier keer per jaar

- Het Nederlands-Vlaamse *Tijdschrift voor Herstelrecht* richt zich op de bestudering van nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van 'restorative justice'.
- De redactie stimuleert reflectie op vormen van conflictbeslechting waarbij de betrokkenen verantwoordelijkheid nemen, benadeelden erkend worden en veroorzakers van schade deze, met steun van naasten en maatschappelijke instellingen, herstellen of compenseren.
- De redactie bestaat uit deskundigen uit praktijk en wetenschap.

Een gratis proefnummer?

Bel (070) 330 70 33

Direct een abonnement?

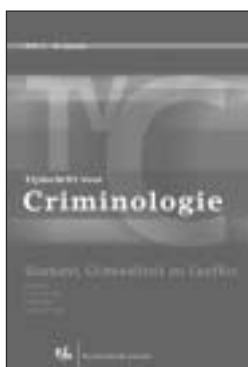
Bel (0522) 23 75 55

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Tijdschrift voor Criminologie



Abonnementsprijs per jaar

Instellingen/instituten € 103,-

Particulieren € 73,50

inclusief BTW en

verzendkosten

ISSN 0165-182x

Versijnt vier keer per jaar

- Het *Tijdschrift voor Criminologie* is hét Nederlandstalige publicatiepodium voor de strikt wetenschappelijke en onafhankelijke bestudering van problemen rond criminaliteit, straf en (on)veiligheid.
- Het tijdschrift biedt een mix van resultaten van empirisch onderzoek en theoretisch denkwerk. De kritische evaluaties van onderzoeksmethoden en theoretische ontwikkelingen maken het tijdschrift tot een must voor professionals in de criminologie, mensen uit de justitiële en politionele beroepspraktijk en wetenschappers uit aangrenzende vakgebieden.
- De redactie bestaat uit C.C.J.H. Bijleveld, E.A.M. Enhus, W. Huisman, E.R. Kleemans, D.J. Korf, S. Miedema, P. Ponsaers en E.M. Weerman.

Een gratis proefnummer?

Bel (070) 330 70 33

Direct een abonnement?

Bel (0522) 23 75 55

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

PROCES, tijdschrift voor strafrechtspleging



Abonnementsprijs € 69,-
per jaar inclusief BTW,
verzend- en administratie-
kosten, zes afleveringen per jaar
ISSN 0165-0076

- *PROCES*, tijdschrift voor strafrechtspleging, bestaat al sinds 1921. Het tijdschrift richt zich primair op de strafrechtsspecialist in het brede veld van criminologie en rechtshandhaving. *PROCES* besteedt veel aandacht aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van misdaad, veiligheid, berechting, straf en reclassering. Een breed terrein dat volop in beweging is.
- De redactie bestaat uit de volgende personen: A. de Beer, Openbaar Ministerie, J. uit Beijerse, straf(proces)recht, A. van Bommel, gevangeniswezen, M. Boone, penitentiair recht (vz.), H.-M. Don, forensische zorg, W. Huisman, criminologie, J. Knap, advocatuur, R. Poort, reclassering, J. van Vliet, reclassering en forensische psychiatrie.
- Door de aandacht voor actuele thema's én de beroepspraktijk is *PROCES* een onmisbare informatiebron voor de professional op het gebied van de criminologie en het strafrecht.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Wat zijn de lessen van de crises van 2003?

Crises 2003

Leerpunten uit de praktijk

Auteurs

I. Helsloot, A.G.W. Ruitenber
& W. Jong (red.)



Prijs € 27,50

inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-553-4

- Het jaar 2003 was een jaar met een breed scala van incidenten, zonder grote rampen. Deze bundel met casusbeschrijvingen gaat in op zeven kleinere crises en geeft daarmee een overzicht van praktische leerpunten voor een ieder die zich richt op (de voorbereiding op) crisisbeheersing.
- De zeven crises die in deze bundel behandeld worden, betreffen de ingestorte balkons in Maastricht, de gasexplosie in een woning in Den Haag, de grote cacao-branden in de Zaanstreek, de brandende LPG-tankwagen op de A2, de ontvoering van Lusanne van der Gun, de stroomstoringen in Overijssel en Drenthe en het ongeval in de Amercentrale.
- De COT reeks is de publicatiereeks van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Het COT combineert wetenschappelijke analyses met praktische toepassingen.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl