

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