

Vergaderjaar 2005–2006

**30 101**

**Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)**

**Nr. 7**

**NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 2 november 2005

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

**A**

In artikel I wordt na «De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:» een onderdeel A ingevoegd, luidende:

A

Aan artikel 154 worden de volgende leden toegevoegd, luidende:

5. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

6. Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing op gedragingen, bedoeld in het eerste lid.

**B**

In artikel I wordt boven de zinsnede «Na artikel 154a worden de volgende artikelen ingevoegd, luidende:» de aanduiding «B» geplaatst.

**C**

In artikel I wordt artikel 154b als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan personen die ten tijde van de gedraging de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt 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. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

2. Toegevoegd worden een lid, luidende:
8. De boete, bedoeld in het vierde lid, wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen zestien jaar oud waren, gehalveerd.

## **D**

In artikel I wordt na artikel 154h een nieuw artikel 154ha toegevoegd, luidende:

### **Artikel 154ha**

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt drie jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.
2. Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

## **E**

In artikel I wordt artikel 154j als volgt gewijzigd:

Toegevoegd wordt een lid, luidende:

3. De bevoegdheid tot invordering van de geldsom verjaart twee jaar nadat de bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

## **F**

Aan artikel I wordt een nieuw onderdeel C toegevoegd, luidende:

## **C**

In artikel 177, tweede lid, vervalt de zinsnede «en tot uitvoering van beslissingen van de raad».

## **Toelichting**

Het verslag van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aanleiding gegeven voor een aantal wijzigingsvoorstellen. Mede namens mijn ambtsgenoot van Justitie volgt hieronder een toelichting op deze wijzigingen.

## **A**

Dit onderdeel voegt twee leden toe aan artikel 154 van de Gemeentewet.

Ten eerste is in het vierde lid een definitie van het begrip overtreder opgenomen. Verder is in het vijfde lid geregeld dat een bestuurlijke boete ook kan worden opgelegd aan een rechtspersoon. Dat is nodig, omdat sommige overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kunnen worden gepleegd door een rechtspersoon. Dit wordt bewerkstelligd door (net als is voorgesteld in artikel 5.0.1., derde lid, van de vierde tranche) artikel 51 WvSr van overeenkomstige toepassing te verklaren. Het van toepassing verklaren van dit artikel brengt ook mee dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan de in artikel 51, derde lid, WvSr afzonderlijk genoemde entiteiten die geen rechtspersoon in civielrechtelijke zin zijn, zoals onder meer de maatschap en de vennootschap onder firma. Verder heeft dit tot gevolg dat de bestuurlijke boete daarnaast of in plaats daarvan ook kan worden opgelegd aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven. Voor een verdere toelichting verwijzen wij naar het

antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over dit onderwerp in paragraaf 3 onder a van de nota naar aanleiding van het verslag.

#### *C, onderdeel 1*

Dit onderdeel wijzigt het eerste lid van artikel 154b in twee opzichten.

In de eerste plaats is bepaald dat geen boete kan worden opgelegd aan personen die ten tijde van de gedraging de leeftijd van twaalf jaar nog niet hebben bereikt. Deze wijziging is opgenomen naar aanleiding van vragen in het verslag over het ontbreken van een regeling voor «leeftijdscorrectie» bij de oplegging van de boete, zoals die wel in de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) is te vinden. In het verslag werd erop gewezen dat in laatstgenoemde wet een bepaling is opgenomen op grond waarvan geen bestuurlijke boete wordt opgelegd indien de overtreder op het tijdstip van de overtreding nog geen twaalf jaar oud was (artikel 2, vierde lid, van de Wahv). Voorts regelt de Wahv (in artikel 3, tweede lid) dat de boete wordt gehalveerd indien de overtreder op het tijdstip van de overtreding nog geen zestien jaar oud was.

Het is niet ondenkbaar dat gedragingen waarvoor op grond van dit wetsvoorstel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden gepleegd door minderjarigen. Wij vinden het redelijk om bij de mogelijkheid van boeteoplegging en de hoogte van de boete met de minderjarigheid rekening te houden. Om die reden hebben wij besloten op dit punt aan te sluiten bij de systematiek van de Wahv. De in dit onderdeel voorgestelde wijziging voorziet hierin voor wat betreft de leeftijdsgrens van twaalf jaar.

Ten tweede voorziet dit onderdeel in een verplichte voorhangprocedure voor de krachtens artikel 154b, eerste lid, te nemen algemene maatregel van bestuur. Voor een verdere toelichting verwijzen wij naar paragraaf 3 onder a van de nota naar aanleiding van het verslag.

#### *C, onderdeel 2*

Dit onderdeel voegt een achtste lid artikel 154b toe, waarin is geregeld dat het boetebedrag wordt gehalveerd voor personen die ten tijde van de gedraging nog geen zestien jaar oud waren. Voor een verdere toelichting verwijzen wij naar de toelichting hierboven onder C, onderdeel 1 over de leeftijdsdifferentiatie.

#### *D*

##### *Artikel 154ha, eerste lid*

In het verslag hebben de leden van de VVD-fractie aangegeven dat in het wetsvoorstel een bepaling over verjaring – de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd te begrenzen – ontbreekt. Deze leden wezen erop dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet in artikel 184l is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt twee jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

De in artikel 184l, eerste lid, opgenomen termijn is overgenomen uit het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (artikel 5.4.1.6, tweede lid) en betreft in feite de verjaringstermijn, derhalve de uiterste termijn waarbinnen een bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Net zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd begrensd te zijn. De termijn bedoeld in artikel 154c, derde lid, geeft aan dat de bekendmaking van de beschikking binnen een periode van acht weken dient te geschieden. Deze termijn is in feite een termijn van orde, een instructienorm voor de uitvoerende instanties, maar aan de andere kant tevens een

waarborgnorm voor betrokkene. Zij mogen erop vertrouwen dat zij na afloop van deze termijn geen schriftelijke beschikking meer krijgen. De Hoge Raad is van oordeel dat overschrijding van deze termijn slechts dan tot vernietiging van de beschikking behoort te leiden, indien betrokkene door de overschrijding rechtsreeks is geschaad in enig rechtsbelang (HR 10 mei 1994, NJ 1994, 672, VR 1994, DD 94342, Bijl. NJB 1994, nr. 1666). De termijn zegt derhalve niets over de uiteindelijke verjaringstermijn. Mede gelet hierop is in het onderhavige wetsvoorstel, in navolging van artikel 5.4.1.6, tweede lid, wetsvoorstel Vierde tranche Awb en artikel 184I van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet bij nota van wijziging in artikel 154ha een verjaringstermijn voorgesteld.

In reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de PvdA in het verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet is in het betreffende wetsvoorstel de verjaringstermijn van overtredingen verlengd van twee naar drie jaar, zodat indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking is getreden, bij die verjaringstermijn wordt aangesloten. In het onderhavige wetsvoorstel is in navolging daarvan eveneens bij deze verjaringstermijn aangesloten.

#### *Artikel 154ha, tweede lid*

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

#### *E*

Dit onderdeel voorziet in een regeling over verjaring van het recht tot invordering van de verschuldigde boete. In het verslag was erop gewezen dat een dergelijke regeling ontbrak. Hoewel wij verwachten dat gemeenten de invordering van de opgelegde boeten met voortvarendheid ter hand zullen nemen, achten wij opname van een verjaringstermijn toch aangewezen omdat daarmee eventuele twijfel kan worden weggenomen indien het gemeentebestuur in een uitzonderlijke situatie na een betrekkelijk lange periode alsnog tot invordering wenst over te gaan. Voor de keuze van de termijn van twee jaar is aangesloten bij de termijn die in de Wahv geldt voor invordering van op grond van die wet opgelegde bestuurlijke boeten (zie artikel 25, tweede lid, van de Wahv). Deze termijn is korter dan de termijn van vijf jaar die in de Vierde tranche Awb in de algemene regeling voor bestuurlijke geldschulden wordt voorgesteld (zie artikel 4.4.3.1, eerste lid, van de Vierde tranche).

#### *F*

In artikel 177 van de Gemeentewet, zoals dat artikel luidde vóór 16 januari 2002, was expliciet vastgelegd dat de burgemeester een in de gemeente dienstdoende politieambtenaar kon machtigen tot uitvoering van besluiten van de raad. Op de tekst van het toenmalige artikel 177 bestond bij de VNG en in de literatuur kritiek, die overigens losstond van de in de vorige zin bedoelde bevoegdheid van de burgemeester; deze bevoegdheid stond niet ter discussie.

Bij wet van 20 december 2001, houdende wijziging van de Gemeen-

tewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen (Stb. 2002, 13) is artikel 177 van de Gemeentewet gewijzigd. Met de nieuwe (huidige) redactie werd uitsluitend beoogd buiten twijfel te stellen dat de uitvoering van openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester door politieambtenaren is toegestaan. Hiermee werd tegemoetgekomen aan de hiervoor bedoelde kritiek op de oude redactie van artikel 177. Een wijziging in de mogelijkheid politieambtenaren te machtigen tot uitvoering van besluiten van de raad, werd niet beoogd. Door een verkeerde lezing van het oude artikel 177 is evenwel de machtiging tot uitvoering van beslissingen van de raad in het nieuwe tweede lid terechtgekomen, hetgeen het onbedoelde gevolg heeft dat het de burgemeester niet langer is toegestaan politieambtenaren te machtigen tot uitvoering van beslissingen van de raad. Met de thans voorgestelde wijziging wordt deze fout hersteld.

De onbedoelde gevolgen van de huidige tekst voor de praktijk blijken bijvoorbeeld uit de uitspraak van de voorzieningenrechter Roermond van 29 juni 2005 (LJN: AT8549). De voorzieningenrechter acht het niet geoorloofd dat de burgemeester politieambtenaren machtigt om namens hem verblijfsverboden op grond van de APV – zijnde een beslissing van de raad – op te leggen (hetgeen thans wel de gangbare praktijk is in een groot aantal gemeenten). Hoewel de voorzieningenrechter niet uitsluit dat de wetgever een fout heeft gemaakt, acht hij de op zich duidelijke tekst van artikel 177, tweede lid, niet voor een andere uitleg vatbaar.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes