



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

**Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie**

Crijns, J.H.

**Citation**

Crijns, J. H. (2010). Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie. *Strafblad*, 8(5), 376-386. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16627>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16627>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en de positie van de politie

Mr. J.H. Crijns\*

## 1. Inleiding

Wanneer het gaat om handhaving van regels in de openbare ruimte, wordt de politie van oudsher als de ordehandhaver bij uitstek beschouwd. De politie is immers niet alleen verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – hetgeen zich niet zelden in de openbare ruimte afspeelt (bijv. in geval van aanhouding op de openbare weg) – ook dient zij de openbare orde te handhaven (art. 2, 12 en 13 Politiewet 1993). Wanneer burgers zich in hun dagelijks leven op straat begeven, verwachten zij dan ook dat in ieder geval de politie op de achtergrond een oogje in het zeil houdt en indien nodig handhavend optreedt tegen personen die de orde in de publieke ruimte verstoren. Het is echter geen nieuws dat dit beeld de laatste decennia aan verandering onderhevig is. Mede onder invloed van de gedachte dat burgers ook

een eigen verantwoordelijkheid hebben waar het gaat om rechtshandhaving,<sup>1</sup> is particuliere beveiliging inmiddels een vertrouwd fenomeen geworden. Waar dit verschijnsel tot voor kort beperkt bleef tot de daadwerkelijke beveiliging van particulier bezit (met name in winkels), worden particuliere beveiligers tegenwoordig ook veelvuldig ingezet ter handhaving van de orde in stadions, bij concerten, grootschalige demonstraties, festivals enzovoort.<sup>2</sup> Hoewel in de laatstbedoelde gevallen nog steeds met het nodige recht kan worden gesproken van particuliere beveiliging – het betreft immers in het algemeen geen voor het publiek vrij toegankelijke plaatsen –, zal duidelijk zijn dat dit type toezicht materieel gezien toch dicht in de buurt komt van de handhaving van de orde in de publieke ruimte door de politie. Voorts kan worden geconstateerd dat ook de publieke ruimte zelf tegenwoordig mede door andere

\* Jan Crijns is universitair docent bij het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden en tevens rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Haarlem.

1 Zie onder meer D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001; en meer toegespitst op de Nederlandse situatie J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijk-*

*heden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 73-96.

2 Zie over deze ontwikkeling en de inbedding daarvan in de klassieke strafrechtelijke verhoudingen C.P.M. Cleiren, *Evolueren naar meer horizontale en multidimensionale verhoudingen in het strafrecht*, Thorbecke-college gehouden op 23 februari 2010 aan de Universiteit Gent, Mechelen: Kluwer 2010.

overheidsorganen dan enkel de politie in de gaten wordt gehouden; zo zijn gemeentelijk toezichthouders, al dan niet bekleed met een gemitigeerde opsporingsbevoegdheid (bijv. de zogenoemde gemeentelijke ‘milieupolitie’), inmiddels een vertrouwd beeld in de publieke ruimte geworden. We kunnen dan ook constateren dat de politie zeker niet is verdwenen uit de openbare ruimte, maar wel in toenemende mate ‘concurrentie’ ondervindt bij de handhaving binnen die openbare ruimte. Anders gezegd, burgers dienen er anno 2010 rekening mee te houden dat hun gedrag in de openbare ruimte niet alleen door de politie kan worden waargenomen en zo nodig gesanctioneerd, maar ook door tal van andere handhavers.

Een concreet voorbeeld van deze ontwikkelingen ten aanzien van de handhaving in de openbare ruimte kan worden gevonden in de wijze waarop overlast in de openbare ruimte in de nabije toekomst zal worden bestreden (graffiti, vernieling van straatmeubilair, hinderlijk ‘rondhangen’, ‘wildkamperen’, hondenpoep, het te vroeg buiten zetten van huisvuil enz.). Recentelijk zijn door de wetgever twee instrumenten in het leven geroepen met behulp waarvan gemeenten zelfstandig lichte, veelvoorkomende overlastgevendende overtredingen van de Algemene plaatselijke verordening (APV) kunnen aanpakken: de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (art. 154b e.v. Gemeentewet) en de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv).<sup>3</sup> De gemeente die ervoor kiest de overlastproblematiek binnen haar grenzen zelfstandig met behulp van een van deze instrumenten te gaan bestrijden, accepteert daarmee dat de politie voor wat betreft deze vorm van handhaving een duidelijke stap terug doet. Zij blijft weliswaar onverminderd bevoegd handhavend

op te treden, in de praktijk zal zij de prioriteit verleggen naar haar andere taken en slechts optreden in geval van heterdaadsituaties. In deze bijdrage wordt nader stilgestaan bij deze ontwikkeling. Hierbij dient te worden bedacht dat de hierboven beschreven ontwikkeling – die met enig recht kan worden beschreven als een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte – kan worden beschouwd als onderdeel van een bredere tendens waarin handhavende taken in toenemende mate worden neergelegd bij bestuurlijk toezichthouders. Soms betreft het dan handhavende taken die voorheen bij de politie berustten, vaker gaat het om geheel nieuwe handhavingstaken. Daarom wordt in het navolgende eerst in zijn algemeenheid stilgestaan bij de verhouding tussen de politie en de verschillende bijzondere toezichthouders, om vervolgens meer specifiek de verhouding tussen de politie en de gemeente waar het gaat om de bestrijding van overlast in de openbare ruimte te verkennen. Tot slot wordt de vraag beantwoord of en in hoeverre deze laatste ontwikkeling aan de geconstateerde terugtocht van de politie uit de openbare ruimte bijdraagt en, zo dit het geval is, of en in hoeverre dit valt toe te juichen.

## 2. De plaats van de politie binnen het veld van de handhaving

Hoewel de politie (samen met het Openbaar Ministerie) nog steeds met recht kan worden gezien als de handhaver bij uitstek, is het een feit van algemene bekendheid dat de overgrote meerderheid van de handhavingsactiviteiten in Nederland wordt verricht door bestuurlijke toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste maakt strafrechtelijke hand-

<sup>3</sup> Zie voor een uitgebreid overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen deze beide instrumenten N.J.M. Kwakman, ‘Twee nieuwe sanctiestelsels ter

bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau, *NJB* 2009, p. 9-15.

having slechts een betrekkelijk klein onderdeel van het totale handhavingenveld uit. De meeste handhaving is bestuursrechtelijk van aard en met de sterke opkomst van de bestuurlijke boete binnen het bestuursrecht de afgelopen vijftien jaar is die situatie alleen maar versterkt.<sup>4</sup> Nu de politie buiten haar taak de openbare orde te handhaven en een aantal specifieke toezichtstaken – waaronder het wegenverkeerstoezicht – met name strafrechtelijk opereert, betekent dit dat op grote onderdelen van het handhavingenveld geen taak is weggelegd voor de politie. Maar ook daar waar het wel om strafrechtelijke handhaving gaat, is de politie in zekere zin slechts handhaver onder de handhavers. Grote groepen strafbare feiten worden immers opgespoord door de bijzondere opsporingsdiensten van de verschillende vakministeries (AID, FIOD-ECD, SIOD, VROM-IOD).<sup>5</sup> Op deze wijze zijn vrijwel alle strafbare feiten die deel uitmaken van het ordeningsrecht aan de taak en verantwoordelijkheid van de politie onttrokken. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs een uitholling van de politietoekening, daar het vrijwel steeds gaat om nieuwe regelgeving die door bestaande of nieuw in het leven geroepen handhavingsorganen wordt gehandhaafd, maar waarvan de handhaving in ieder geval niet eerder bij de politie heeft berust. Dit is slechts anders bij de in het navolgende te bespreken ontwikkelingen ten aanzien van de handhaving van overlastgevendende feiten in de openbare ruimte; daar is wel degelijk sprake van een verschuiving van taken die voorheen tot de exclusieve politietoekening moesten worden gerekend. Over het geheel genomen gaat het echter vrijwel steeds om aanvullingen

op de traditionele politietoekening. Ook de opkomst van de zogenoemde marktmeesters, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa),<sup>6</sup> hebben formeel noch materieel een uitholling van de politietoekening met zich gebracht, nu zij beide normen handhaven waarmee de politie zich eerder niet inliet.

Wel moet op basis van het voorgaande worden geconstateerd dat handhaving van rechtsregels – zo dit ooit al het geval is geweest – al lang geen exclusieve politietoekening meer is. Slechts daar waar het gaat om de handhaving van het verkeersrecht en het commune strafrecht (waaronder in dit verband mede kunnen worden gerekend de Opiumwet en de Wet wapens en munitie), berust het handhavingsmoedigheid nog daadwerkelijk bij de politie; voor het overige is de politie slechts handhaver onder de handhavers. Dit alles neemt echter niet weg dat voor de gemiddelde burger de politie toch de handhaver bij uitstek blijft, zeker wanneer het gaat om handhaving in de openbare ruimte. Hierbij moet niet worden vergeten dat de politie niet enkel verantwoordelijk is voor (haar deel van) de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar ook voor de handhaving van de openbare orde (art. 12 Politiewet 1993). De uitoefening van deze laatste taak vergt daadwerkelijk, zichtbaar en fysiek optreden van de politie dat onvergelijkbaar is met de wijze waarop andere handhavers hun taak uitoefenen. De zwaarmacht waarmee de politie is bekleed, drukt blijkbaar een zware stempel op de uitstraling die de politie als handhavende organisatie op de samenleving heeft.

4 Zie uitgebreid over bestuursrechtelijke handhaving de bijdragen in F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

5 Zie nader J.M. Nelen en E. Vugs, 'Politie en de bijzondere opsporingsdiensten en inspecties', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie. Studies over haar werking en*

*organisatie*, tweede druk, Deventer: Kluwer 2007, p. 191-211.

6 Zie in dit verband uitgebreid L.F.M. Verhey en N. Verheij, 'De macht van de marktmeesters. Markttoezicht in constitutioneel perspectief', *Handelingen NJV 2005-I*, Deventer: Kluwer 2005, p. 135-332.

### 3. De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Sinds de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte op 1 januari 2009<sup>7</sup> hebben gemeentebesturen de mogelijkheid overlastgevende APV-overtredingen alsmede enkele overtredingen van de afvalstoffenverordening zelfstandig door middel van een bestuurlijke boete te bestraffen. Dit kan evenwel niet zomaar. Eerst dient de gemeenteraad, indien het gemeentebestuur daadwerkelijk gebruik wenst te maken van deze bevoegdheid, deze wettelijke mogelijkheid bij verordening te 'activeren' (art. 154b lid 1 Gemeentewet). Bij deze verordening dient te worden aangegeven op welke feiten de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen betrekking heeft. In deze keuze is de gemeente evenwel niet geheel vrij. De grenzen worden aangegeven door middel van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.<sup>8</sup> Enerzijds formuleert dit Besluit in artikel 2 een negatieve lijst van overlastgevende feiten die van sanctionering door middel van een bestuurlijke boete zijn uitgesloten; anderzijds formuleert artikel 3 van het Besluit een positieve lijst van overtredingen van voorschriften uit de afvalstoffenverordening die voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking komen. Hiermee geeft het Besluit een nadere invulling aan de wettelijke grenzen zoals die zijn geformuleerd in artikel 154b lid 1 Gemeentewet. Een theoretisch interessant gegeven is dat deze overtredingen

bestuurlijk worden beboet, terwijl het niettemin om strafbare feiten blijft gaan. Van decriminalisering van deze feiten is dan ook geen sprake. De bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen, wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het College van B&W of van de Burgemeester, wanneer het gaat om de handhaving van regels die binnen zijn portefeuille vallen (art. 154b lid 4 Gemeentewet). Afstemming over de wijze waarop van de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen gebruik wordt gemaakt, vindt plaats in het lokale driehoeksoverleg (art. 154b lid 5 Gemeentewet jo. art. 14 Politiewet 1993). Feitelijk wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door bestuurlijk toezichthouders die tevens als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn beëdigd (art. 154c lid 2 Gemeentewet). De belangrijkste reden van dit laatste is gelegen in de wens om de bestuurlijk toezichthouder ook als opsporingambtenaar te kunnen laten fungeren in het kader van de Wet op de identificatieplicht. Wanneer de bestuurlijk toezichthouder overlast in de openbare ruimte in het kader van zijn handhavende taak op overtreding van de identificatieplicht stuit, kan hij derhalve ter zake proces-verbaal opmaken. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald door het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte,<sup>9</sup> maar kan per gedraging in geen geval hoger zijn dan € 340 voor natuurlijke personen of € 2250 voor rechtspersonen (art. 154b lid 6 Gemeentewet).

Het stelsel van rechtsmiddelen is vergelijkbaar met dat van de Wet administratiefrechtelijke

7 Zie de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte van 20 december 2007, *Stb.* 2008, 44, in werking getreden op 14 januari 2009, ingevolge welke de artikel 154b e.v. in de Gemeentewet zijn ingevoegd. Kort daarna zijn deze bepalingen nog eenmaal gewijzigd ingevolge de Aanpassingswet vierde tranche Awb van 25 juni 2009, *Stb.* 2009, 265, in werking getreden op 1 juli 2009.

8 Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte van 15 december 2008, *Stb.* 2008, 580, in werking getreden op 14 januari 2009.

9 Zie artikel 4 en de Bijlage van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte van 15 december 2008, *Stb.* 2008, 580, in werking getreden op 14 januari 2009.

handhaving verkeersvoorschriften (hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht is derhalve niet van toepassing), hetgeen betekent dat de burger die een bestuurlijke boete heeft gekregen, daartegen – onder betaling van een zekerheidsstelling ter hoogte van het bedrag van de bestuurlijke boete (art. 154n lid 1 en 3 Gemeentewet) – binnen zes weken in beroep kan gaan bij de kantonrechter (art. 154k lid 1 Gemeentewet). Tegen de uitspraak van de kantonrechter staat vervolgens, mits de appelgrens van € 70 wordt gehaald, hoger beroep open bij het Hof Leeuwarden (art. 154k lid 2 Gemeentewet jo. art. 14 lid 1 WAHV). De keuze van de wetgever om in afwijking van de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor een rechtsgang via de kantonrechter en het Hof Leeuwarden te kiezen, is ingegeven door de wens de wijze van rechtsbescherming voor de betrokken burger niet afhankelijk te stellen van de vraag of de gemeente al dan niet voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete heeft gekozen. Indien gemeenten hiervoor niet kiezen, blijven overlastgevende feiten immers strafrechtelijk worden afgedaan, waarbij de kantonrechter en het Hof eveneens de bevoegde rechters zijn indien door de verdachte rechtsmiddelen worden aangewend. Door in het kader van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte bij deze rechtsgang aan te sluiten, wordt de rechtseenheid tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke kolom derhalve bevorderd.<sup>10</sup>

De consequenties van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zijn in potentie groot. Ingevolge de bevoegdheid van artikel 154a e.v. Gemeentewet kunnen gemeenten immers de handhaving van overlastgevende APV-overtredingen en overtredingen van de afvalstoffenverordening voortaan zelfstandig

sanctioneren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de inzet van de politie. Hoewel gemeenten deze wens al sinds lang koesteren, is het nog maar de vraag of in de praktijk veelvuldig gebruik zal worden gemaakt van het instrument van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in het feit dat deze op zichzelf vanuit het oogpunt van effectiviteit alleszins aantrekkelijke mogelijkheid kort voor inwerkingtreding daarvan rechts werd ingehaald door de thans te bespreken mogelijkheid tot het uitvaardigen van bestuurlijke strafbeschikkingen.

#### 4. De bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 februari 2008 is de Wet OM-afdoening in werking getreden. Op grond van het bij deze wet ingevoegde artikel 257a Sv kan de officier van justitie ter zake alle overtredingen alsmede de misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld, zelfstandig zonder tussenkomst van de rechter de schuld vaststellen en een sanctie opleggen. Deze sanctie kan onder meer bestaan uit een geldboete, een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid of een gedragsaanwijzing (art. 257a lid 2 en 3 Sv). Indien de verdachte zich niet kan vinden in deze strafbeschikking, dient hij daartegen zelf in verzet te komen (art. 257e Sv), waarna de onderliggende strafzaak volgens de normale regels van strafvordering door de strafrechter wordt behandeld (art. 257f lid 3 Sv). Ook aan opsporingsambtenaren kan de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking worden toegekend (art. 257b Sv), korthedshalve – maar gezien het bredere toepassingsbereik tot alle opsporingsambtenaren terminologisch niet geheel juist – veelal aangeduid met de term politiestrafbeschikking. Het betreft hier een ten

<sup>10</sup> Zie de aantekening bij artikel 154k Gemeentewet, in: T.D. Cammelbeek en H.R.B.M. Kummeling (red.),

*Tekst & Commentaar Gemeentewet, Provinciewet, Deventer: Kluwer 2009.*

opzichte van de bevoegdheid van de officier van justitie gemitigeerde bevoegdheid, welke is bedoeld om de huidige politietransactie van artikel 74c Sr op termijn volledig te vervangen. Het feitenbereik van de politiestrafbeschikking is ten opzichte van de gewone strafbeschikking van artikel 257a Sv op wettelijk niveau hetzelfde: overtredingen alsmede de misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Het Besluit OM-afdoening zorgt evenwel voor een nadere inperking van de voor afdoening door middel van een politiestrafbeschikking in aanmerking komende strafbare feiten.<sup>11</sup> Bovendien zijn de bij politiestrafbeschikking op te leggen sancties aanmerkelijk lichter dan bij de gewone strafbeschikking van artikel 257a Sv: de opsporingsambtenaar kan enkel een geldboete verbinden aan een door hem uit te vaardigen strafbeschikking, terwijl deze geldboete ter zake van misdrijven is gemaximeerd tot een bedrag van € 350 (art. 257b lid 1 en 2 Sv). In de praktijk wordt de hoogte van de bij strafbeschikking op te leggen geldboetes bepaald door de Bijlage bij het Besluit OM-afdoening (vergelijkbaar met het beter bekende Transactiebesluit 1994<sup>12</sup>). De mogelijkheid voor de opsporingsambtenaar wordt in geval van misdrijven voorts beperkt door de vereisten dat het dient te gaan om feiten van eenvoudige aard die zijn begaan door meerderjarigen (art. 257b lid 2 Sv). Hoewel de

mogelijkheid tot het uitvaardigen van politiestrafbeschikkingen al sinds 1 februari 2008 in de wet is opgenomen, is zij pas onlangs daadwerkelijk geïmplementeerd door de inwerking-treding van de desbetreffende onderdelen van de daarvoor benodigde uitvoeringsregelgeving op 1 april 2010.<sup>13</sup>

In het verband van deze bijdrage is naast de politiestrafbeschikking van artikel 257b Sv de bestuurlijke strafbeschikking zoals die in artikel 257ba Sv is geregeld, minstens zo interessant. Op grond van deze bepaling – die als gevolg van een amendement van Van Haersma Buma pas op een betrekkelijk laat moment tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan het Wetsvoorstel OM-afdoening is toegevoegd<sup>14</sup> – kan ook aan ‘lichamen of personen met een publieke taak belast’ een gemitigeerde bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking worden toegekend. Tal van bestuursorganen, waaronder de gemeente, komen daarmee potentieel in beeld als handhaver van het strafrecht. Naast de in het navolgende te bespreken praktische consequenties, heeft deze voorziening vanuit theoretisch perspectief ingrijpende gevolgen voor het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie. Nu er bij het uitvaardigen van een strafbeschikking immers sprake is van een daad van vervolging – vgl. onder meer het opschrift van Titel IVa waarin de bepalingen met betrek-

11 Zie het Besluit OM-afdoening van 4 juli 2007, *Stb.* 2007, 255, in werking getreden op 1 februari 2008 en nadien meermalen gewijzigd.

12 Zie het Transactiebesluit 1994, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 29 maart 2010, *Stb.* 2010, 140 en in werking getreden op 1 april 2010.

13 Zie de Aanwijzing OM-afdoening van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2930, geldig van 1 april 2010 tot 31 maart 2014. Ingevolge deze Aanwijzing is het pas sinds 1 april 2010 daadwerkelijk mogelijk een strafbeschikking op grond van artikel 257b Sv uit te

vaardigen, terwijl deze mogelijkheid gefaseerd, per arrondissement wordt ingevoerd. Pas op 1 december 2010 zal het in alle arrondissementen mogelijk zijn politiestrafbeschikkingen uit te vaardigen. Zie meer uitgebreid over de wijze van implementatie van de Wet OM-afdoening in zijn geheel aant. 10 van de Inleidende opmerkingen bij Boek II, Titel IVA, in: C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer (red), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, achtste druk, Deventer: Kluwer 2009.

14 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 18.

king tot de strafbeschikking zijn opgenomen<sup>15</sup> –, is met het introduceren van de bestuurlijke strafbeschikking het instellen van een vervolging niet langer exclusief een taak van het Openbaar Ministerie. Hoewel het hier theoretisch om een interessant gegeven gaat, zullen de praktische consequenties van deze theoretische verschuiving vermoedelijk gering zijn. Ten eerste konden bestuursorganen ook binnen het huidige systeem van buitengerechtelijke afdoening onder de nodige voorwaarden worden bekleed met de bevoegdheid transacties aan te gaan.<sup>16</sup> Strikt genomen was er daarbij weliswaar geen sprake van een daad van vervolging (integendeel, het aangaan van een transactie strekt juist tot het voorkomen van vervolging), materieel betekende dit dat het nemen van een (negatieve) vervolgingsbeslissing deels in handen van bestuursorganen kwam te liggen. Ten tweede zal het College van procureurs-generaal ook in het kader van de bestuurlijke strafbeschikking wel degelijk een vinger in de pap houden doordat de daartoe aangewezen bestuursorganen van hun bevoegdheden gebruik dienen te maken onder toezicht van en volgens de richtlijnen van het College. Wel kunnen deze richtlijnen pas tot stand komen na overleg met het betreffende bestuursorgaan (art. 257ba lid 2 en 3 Sv).

De betekenis van de bestuurlijke strafbeschikking voor de in deze bijdrage centraal staande thematiek is evident. Overlastgevende APV-overtredingen zijn strafbare feiten welke gezien hun aard en ernst in de regel voor afdoening door middel van een strafbeschikking in aanmerking zullen komen. Dit kan een door de officier van justitie op grond van artikel 257a Sv uit te vaardigen strafbeschikking zijn, in de praktijk zullen deze feiten evenwel mede binnen het bereik van de politiestrafbeschikking van artikel 257b Sv vallen. Ingevolge artikel 257ba Sv kunnen gemeenten, mits daartoe aangewezen, dezelfde overlastgevende APV-feiten echter ook door middel van een bestuurlijke strafbeschikking afdoen. Daarmee biedt de wettelijke structuur van de nieuwe bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen een belangrijke mogelijkheid voor de gemeente taken op zich te nemen die voorheen exclusief tot het takenpakket van Openbaar Ministerie en politie behoorden.<sup>17</sup> Geconstateerd kan worden dat deze wettelijke mogelijkheid ook daadwerkelijk door de verschillende gemeenten wordt benut. Gesteld voor de keuze de overlastproblematiek zelfstandig te bestrijden door middel van de in het voorgaande besproken bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte dan wel door

15 Zie ook *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

16 Zij het dat deze mogelijkheid beperkt bleef tot milieudelicten. Zie het Transactiebesluit milieudelicten, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 9 december 2009, *Stb.* 2009, 605 en in werking getreden op 4 juli 2010.

17 Zie voor een nadere uitwerking de Aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2943, en de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten van 15 februari 2010, *Stcrt.* 2010, 2949, beide geldig van 1 april 2010 tot 31 maart 2014. Opmerkelijk

is dat op dit moment de wettelijke grondslag voor de bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten formeel niet wordt gevormd door artikel 257ba Sv, maar door artikel 257a of 257b Sv. Dit betekent dat de BOA's van de gemeente in de praktijk veelal slechts een aankondiging van de strafbeschikking zullen uitreiken, waarna de daadwerkelijke strafbeschikking via het CJIB door het OM wordt uitgevaardigd. De ratio voor deze gang van zaken is gelegen in de wens om de bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten alvast praktisch mogelijk te maken in afwachting van de daadwerkelijke implementatie van artikel 257ba Sv.

middel van de bestuurlijke strafbeschikking kiezen veel gemeenten voor deze laatste.<sup>18</sup> Dit ligt op het eerste gezicht niet voor de hand, nu de opbrengst van bestuurlijke boetes rechtstreeks in de gemeentekas vloeit, terwijl de opbrengst van bestuurlijke strafbeschikkingen in de schatkist belandt. Dit pragmatische, maar voor de gemeenten uiterst relevante argument heeft de wetgever echter min of meer onschadelijk weten te maken door middel van de voorziening van artikel 576a Sv dat de basis vormt voor een vergoeding aan de gemeente voor elke door haar uitgevaardigde strafbeschikking.<sup>19</sup> Het argument dat daarom in de praktijk de doorslag lijkt te geven bij de keuze tussen de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking, houdt verband met de rechtsmiddelen die tegen beide instrumenten openstaan. In het kader van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is dat bezwaar en beroep bij de kantonrechter, in het kader van de bestuurlijke strafbeschikking is dat het instellen van verzet. Dit is voor de gemeente een buitengewoon belangrijk gegeven. De behandeling van een tegen door haar uitgevaardigde bestuurlijke boete ingesteld bezwaar en beroep, dient door de gemeente immers zelf ter hand te worden genomen, terwijl het tegen een bestuurlijke strafbeschikking ingestelde verzet tot een behandeling binnen het gangbare strafvorderlijk traject door de officier van justitie en de strafrechter leidt. Dit laatste maakt de bestuurlijke strafbeschikking voor de gemeente de meest

aantrekkelijke optie, zeker naarmate de betreffende gemeente kleiner is en minder mogelijkheden heeft de behandeling van bezwaar en beroep tegen bestuurlijke boetes voor haar eigen rekening te nemen.<sup>20</sup> Nu zelfs de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag voor handhaving door middel van de bestuurlijke strafbeschikking hebben gekozen,<sup>21</sup> is het niet al te boud te veronderstellen dat de recent ingevoerde bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte binnen afzienbare tijd een stille dood zal sterven.<sup>22</sup>

## 5. Consequenties voor de politie

Wat zijn nu de consequenties van deze nieuwe gemeentelijke bevoegdheden waar het gaat om de handhaving van de overlast in de openbare ruimte? Voorop staat dat gemeenten geen keuze hoeven te maken voor een van deze instrumenten. Zij kunnen ook alles bij het oude laten en de handhaving van overlastgevende feiten aan de politie overlaten. In dat geval verandert er weinig. Wel moeten gemeenten dan genoeg nemen met het feit dat de politie deze taak op die wijze uitvoert die in haar ogen het beste past bij de gestelde prioriteiten en de ter beschikking staande capaciteit. De gemeente heeft in dat scenario – buiten de deelname van de burgemeester aan het lokale driehoeksoverleg – betrekkelijk weinig mogelijkheden de wijze waarop de politie aan deze taak invulling geeft, bij te sturen. Wanneer gemeenten er echter voor

18 Een keuze voor beide varianten behoort niet tot de mogelijkheden. Zie nader over deze keuze Y. van Setten en P. Boer, 'Bestuurlijke boete en strafbeschikking: de oplossing voor de overlastproblematiek in uw gemeente?', *de Gemeentestem* 2008, nr. 7298, p. 345-350.

19 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 19.

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

nr. 7298, p. 349.

21 'G4 gestart met strafbeschikkingen tegen overlast', persbericht Ministerie van Justitie van 6 februari 2009.

22 Vgl. in dit verband ook N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009, p. 15 die ervoor opteert over een aantal jaar te bezien of beide instrumenten gezien hun grote overeenkomsten in elkaar kunnen worden geschoven.

kiezen de handhaving van overlastgevende feiten aan zich te trekken door gebruik te maken van één van de nieuwe instrumenten, komt de verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid vrijwel integraal bij hen zelf te liggen.<sup>23</sup> Dit heeft vanzelfsprekend belangrijke consequenties voor de politie. Zij raakt daarmee niet alleen de regie over de handhaving van overlastgevende feiten kwijt, zij wordt tegelijkertijd ook goeddeels ontheven van haar verantwoordelijkheid daarvoor. Wat de politie daarentegen niet kwijtraakt, is haar bevoegdheid ter zake handhavend op te treden. En dat is maar goed ook. Het zou immers funest zijn voor het gezag van de burger voor de politie wanneer de politie niet handhavend zou mogen optreden indien zij wordt geconfronteerd met een burger die zich schuldig maakt aan overlastgevende feiten. Ook wanneer de gemeente de handhaving van overlastgevende APV-feiten aan zich heeft getrokken, zijn en blijven het strafbare feiten; elke politiemedewerker die tevens opsporingsambtenaar is, heeft daarmee onverkort de bevoegdheid op grond daarvan tot sanctionering en/of aanhouding over te gaan. Deze sanctionering zal in de meeste gevallen geschieden aan de hand van een politiestrafbeschikking. Vanuit die optiek bezien, valt het dan ook toe te juichen dat de meeste gemeenten kiezen of hebben gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Dit betekent immers dat gemeente en politie in ieder geval hetzelfde type bevoegdheid hanteren wanneer zij een overlastgevend feit constateren. Binnen gemeenten die hebben gekozen voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete kan de overlastgevende burger daarentegen worden geconfronteerd met zowel een bestuurlijke boete overlast als een politiestrafbeschikking, afhankelijk van de vraag of hij een buitengewoon

opsporingsambtenaar van de gemeente dan wel de politie tegen het lijf loopt. Ervan uitgaande dat de burger liever een bestuurlijke boete dan een strafbeschikking (met bijbehorende justitiële documentatie) krijgt, bergt deze situatie het gevaar van rechtsongelijkheid in zich. Teneinde dit gevaar te minimaliseren zou de politie in die situatie uiterst terughoudend moeten omgaan met het uitvaardigen van strafbeschikkingen ter zake van overlastgevende feiten en de handhaving zoveel mogelijk moeten overlaten aan de langs bestuurlijke weg handhavende gemeente. Bezien vanuit de effectiviteit van de handhaving en het belang van het op peil houden van het gezag van de burger voor de politie is een dergelijke uiterst terughoudende houding van de politie echter weinig aantrekkelijk. Het feit dat de meeste gemeenten hebben gekozen en zullen kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking valt in dat licht dan ook positief te waarderen.

Daarmee is echter nog niet gezegd dat de combinatie tussen een strafrechtelijk handhavende gemeente en een aanvullend strafrechtelijk handhavende politie zonder meer een gelukkige is. Natuurlijk, het geeft de politie mogelijk de nodige lucht om haar beperkte capaciteit zodanig te kunnen inzetten dat de handhaving op andere belangrijke terreinen, zoals de handhaving van de openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van ernstiger strafbare feiten, kan worden geïntensiveerd. In zoverre kan de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van overlast in de openbare ruimte van de politie naar de gemeente worden gezien als een bijdrage aan de ontwikkeling de politie zich zoveel mogelijk op haar kerntaken te laten richten. De vraag die evenwel opdoemt, is of het bestrijden van overlast in de openbare ruimte niet juist één van die kerntaken van de

23 In geval van de bestuurlijke strafbeschikking houdt het College van procureurs-generaal formeel de regie in handen (art. 257ba lid 2 Sv). Ook in geval van de

bestuurlijke strafbeschikking berust de regie materieel evenwel bij de gemeente (zie in dit verband ook artikel 257ba lid 3 Sv).

politie is dan wel indirect een belangrijke bijdrage aan het vervullen daarvan levert. Zonder op deze plaats al te diep te willen ingaan op de discussie over de kerntaken van de politie,<sup>24</sup> kan worden betoogd dat het opsporen (en zelfstandig afdoen) van strafbare feiten hiertoe in ieder geval behoort (zie art. 13 Politiewet 1993). Hoe licht en veelvoorkomend zij ook mogen zijn, overlastgevende APV-overtredingen zijn nog steeds strafbare feiten, reden waarom handhaving ter zake nog steeds tot de kerntaken van de politie kan worden gerekend.<sup>25</sup> Nu kan worden gesteld dat deze redenering te kort door de bocht is; het feit dat iets een strafbaar feit is, noopt immers nog niet zonder meer tot bemoeienis van de politie. Er zijn met name als gevolg van de opkomst van het ordeningsrecht na de Tweede Wereldoorlog immers inmiddels talloze strafbare feiten waarvan de opsporing (en evt. de sanctionering) in handen van bijzondere opsporingsdiensten is gelegd. Waarom zou de strafrechtelijke handhaving van overlastgevende feiten dan wel tot de kerntaken van de politie moeten worden gerekend? Een belangrijk argument dat hier – tegen de verdrukking van het onweerlegbaar juiste gegeven in dat de meerderheid van de strafbare feiten buiten de politie om wordt gehandhaafd – toch voorpleit, is gelegen in het feit dat overlastgevende feiten zich per definitie in de openbare ruimte voordoen. Eerder is betoogd dat de politie binnen de openbare ruimte als de handhaver bij uitstek wordt beschouwd. Moet de politie dan niet – teneinde haar regisserende rol en

haar gezag in de openbare ruimte overeind te houden – de bestrijding van overlastgevende APV-overtredingen tot haar kerntaken blijven rekenen, al was het maar vanwege de pragmatische reden dat dit kan bijdragen aan de effectieve vervulling van haar andere kerntaken? De politie die zichtbaar handhavend aanwezig is in de openbare ruimte levert daarmee in de regel tevens een bijdrage aan het bewaren van de openbare orde, terwijl haar aanwezigheid in de openbare ruimte tevens kan leiden tot verbetering van haar informatiepositie ten aanzien van reeds gepleegde strafbare feiten alsmede het voorkomen van nieuwe strafbare feiten.<sup>26</sup> Zo bezien behoort de openbare ruimte zozeer tot de natuurlijke habitat van de politie dat zij de bestrijding van overlast daarbinnen niet naast zich neer kan leggen. Natuurlijk doet de politie dat ook niet zonder meer, gezien het feit dat zij onverminderd bevoegd blijft handhavend op te treden wanneer zij wordt geconfronteerd met overlastgevende feiten en aangenomen mag worden dat zij hiertoe ook daadwerkelijk zal overgaan wanneer dergelijke situaties zich voordoen. De nieuwe taakverdeling tussen gemeente en politie bergt echter het gevaar in zich dat de politie zich zozeer op haar andere taken richt dat zij minder zichtbaar is voor de gewone burger. Bestrijding van overlast in de openbare ruimte is een taak die zich per definitie in die openbare ruimte afspeelt. Dat is niet of niet zonder meer het geval bij de opsporing van ernstiger strafbare feiten, terwijl de taak van de handhaving van de openbare orde een taak is die zich slechts voor-

24 Zie in dit verband uitgebreid B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2010.

25 Zie nader over de consequenties van het bestempelen van kleine feiten tot strafbare feiten J.H. Crijns, 'Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de

kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlostelsel', *Proces* 2010, nr. 6.

26 Zie in vergelijkbare zin over de intrinsieke samenhang tussen de verschillende politietaken Th.A. de Roos, 'Politie, opsporing en de burger', in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*, Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2010, p. 247.

doet wanneer daarvoor een specifieke aanleiding bestaat (in preventieve dan wel repressieve zin). Een gebrek aan zichtbaarheid kan op den duur gevolgen hebben voor het gezag dat de politie uitstraalt. Mede met het oog op dit belang het gezag van de politie op peil te houden, is het dan ook noodzakelijk dat de politie zich voldoende in de openbare ruimte blijft manifesteren, ook wanneer de verantwoordelijkheid voor de handhaving van overlastgevendende APV-overtredingen in handen is gelegd van de gemeente en haar buitengewoon opsporingsambtenaren.

## 6. Conclusie

Is er sprake van een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte en dragen de nieuwe instrumenten ter bestrijding van de overlast in de openbare ruimte daaraan bij? In ieder geval kan worden geconstateerd dat het steeds drukker wordt in de openbare ruimte wat betreft de hoeveelheid handhavende autoriteiten.<sup>27</sup> Wat de politie uniek maakt ten opzichte van deze verschillende handhavers is dat zij een algemene opsporingsbevoegdheid heeft waar deze anderen slechts op een specifiek gebied toezicht houden en/of opsporen. In zoverre kan de politie nog steeds worden beschouwd als *primus inter pares* ten opzichte van de andere handhavers. Deze voorsprong op de anderen kan echter niet wegnemen dat de rol van de politie in de openbare ruimte tanende is. Men kan met het nodige recht betogen dat de dagelijkse handhaving in de openbare ruimte inmiddels goeddeels in han-

den is van particuliere beveiligers, bestuurlijk toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren. Op vrijwel alle handhavingsterreinen van deze 'concurrenten' is ook de politie gezien zijn algemene opsporingsbevoegdheid bevoegd, in de praktijk verlegt de politie haar aandacht evenwel naar die terreinen waarop zij exclusief bevoegd is. Hiermee is op zichzelf weinig mis. Deze taakverdeling geeft de politie immers de gelegenheid zich zoveel mogelijk te richten op haar kerntaken: de handhaving van de openbare orde en de opsporing van ernstiger strafbare feiten ('echte boeven vangen'). Vanuit het perspectief van de politie bezien is de toenemende concurrentie van andere handhavers dan ook geenszins onwenselijk. Deze ontwikkeling heeft echter ook schaduwkanten.<sup>28</sup> Het gevaar van versnippering van de handhaving ligt op de loer, nu de politie niet langer de regie in handen heeft waar het gaat om de daadwerkelijke handhaving van de overlastproblematiek. Voorts kan deze ontwikkeling negatief uitpakken voor het gezag van de politie, althans indien en voor zover deze gepaard gaat met een (verdere) terugtocht van de politie uit de openbare ruimte. De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van overlast in de openbare ruimte van de politie naar de gemeente kan in dat licht dan ook met enige zorg worden bezien. Deze verschuiving mag er in ieder geval niet toe leiden dat de politie minder zichtbaar in de openbare ruimte wordt. Dat is immers de plaats bij uitstek waar de politie haar gezag moet zien te verdienen.

27 Zie J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 143.

28 Vgl. J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelin-*

*gen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 143-168 waar hij wijst op de gevaren van fragmentering en vermarkting.