

# Raadsbericht



Aan	: Raad
Van	: Burgemeester Polak en de wethouders Nijssen, Taams en Wörsdörfer
Datum	: 9 oktober 2024
Doel	: Actieve informatieplicht en beantwoording van vragen
Onderwerp	: Bestuurlijke boete
Beh. ambtenaar	: D. van Huizen
Bijlagen	: B 1 Het oorspronkelijke raadsvoorstel B 2 De definitieve uitspraak van de rechtbank Noord-Holland B 3 De inhoudelijke reactie op het tussenvonnis B 4 Het raadsbericht met de inhoudelijke reactie van het college op de definitieve uitspraak B 5 De geanonimiseerde stukken met betrekking tot de voorbereiding en invoering van het instrument 'bestuurlijke boete'

---

## Inleiding

Op 20 augustus jl. heeft de rechtbank Noord-Holland een uitspraak gedaan in een zaak die enkele beboete overtreders van de inrijverboden in Oostzaan hebben aangespannen. Zij waren het niet eens met de bestuurlijke boetes die wij hebben opgelegd voor het negeren van de inrijverboden. De rechtbank heeft uitgesproken dat wij als gemeente niet bevoegd waren om de boetes op te leggen.

Wij hebben in dit raadsbericht de volgende onderwerpen beschreven:

- 1 Beantwoording raads- en persvragen
- 2 Onvolledige vastlegging en relevante stukken
- 3 Gevolgen uitspraak voor de gemeente en weggebruikers
- 4 Korte terugblik op de onderbouwing van de invoering van de bestuurlijke boete bij het overtreden van het inrijverbod
- 5 Beantwoording van de schriftelijke vragen van het CDA

## 1 Beantwoording raads- en persvragen

Naar aanleiding van de uitspraak van de rechter heeft het college direct veel vragen van de gemeenteraad en de pers gehad. Vragen over de juridische onderbouwing van de bestuurlijke boete bij de invoering, over het informeren van de gemeenteraad over de juridische risico's en over de financiële gevolgen.

De invoering van bestuurlijke boetes, waaronder die met betrekking tot het inrijverbod, in Oostzaan kent een lange geschiedenis van voorbereiding. Het denken daarover en de voorbereiding van de invoering is al onder het vorige college in 2021 gestart. Het huidige

college was er in eerste aanleg van overtuigd dat zowel de juridische onderbouwing als de risico's met de raad zijn gedeeld. Deze overtuiging is ook de basis geweest van onze eerste reacties op de vragen.

Deze eerste reacties gaven nog geen definitief antwoord op alle vragen en op een inmiddels ingediend Woo-verzoek. Het college is daar de afgelopen weken volop mee aan de slag gegaan. Wij hebben stukken opgezocht en de commissie- en raadsbehandelingen beluisterd die over de bestuurlijke boete gingen. Hieruit blijkt dat weliswaar gesproken is over 'pionieren met de bestuurlijke boete', maar dat de onderbouwing en de risico's slechts zijdelings aan de orde zijn geweest; interne en externe adviezen zijn onvoldoende tot uitdrukking gebracht. Ook in het raadsvoorstel dat uw raad in september 2022 heeft ontvangen staan deze niet vermeld. Dit, ondanks het feit dat deze intern wel degelijk aan de orde zijn gesteld. Dat betekent dat wij de pers en uw raad in onze eerste reacties niet juist hebben geïnformeerd. Hierna gaan wij daar verder op in.

## **2 Onvolledige vastlegging en relevante stukken**

Wij zijn tot de zorgwekkende conclusie gekomen dat het dossier 'bestuurlijke boete' als het gaat over het vastleggen en de archivering van overleggen en adviezen, al vanaf de start in 2021 niet op orde is. Informatie is slechts gedeeltelijk en zeer versnipperd terug te vinden en dan vooral in de vorm van e-mails en dergelijke. Doordat er veel wisselingen zijn geweest in de bezetting van het college en de organisatie, is ook veel kennis over het gelopen proces verdwenen.

Dat betekent ook dat wij uw raad en de Woo-verzoeker dus helaas slechts versnipperde informatie en onvolledige stukken ter beschikking kunnen stellen; er is simpelweg niet meer vastgelegd. Het college betreurt deze situatie ten zeerste en neemt daar de verantwoordelijkheid voor, maar het college kan op dit moment niets meer veranderen aan het gelopen traject.

De onvolledige vastlegging en archivering hebben nog meer effecten. Zo lijkt het hele proces over de bestuurlijke boete, waar meerdere ambtenaren en het eerdere en huidige college lang en serieus aan gewerkt hebben, achteraf onzorgvuldig en onvoldoende professioneel. Dit, in tegenstelling tot het beeld bij het college dat er wel degelijk heel serieus aan gewerkt is. Er is extern advies gevraagd en er is meermaals (telefonisch) contact geweest met een externe partij. De juridische en daarmee dus samenhangende financiële risico's zijn intern ook benoemd en er is geadviseerd om deze in het raadsvoorstel mee te nemen. Wij moeten constateren dat dat niet is gebeurd. Een verklaring daarvoor kunnen wij helaas niet vinden. Een goede en transparante terugblik is niet te maken.

Het achteraf niet goed kunnen reconstrueren van een belangrijk dossier als de 'bestuurlijke boete' en daardoor ook niet voldoende verantwoording kunnen afleggen, is een serieus verzuim. Het college wil hiervan leren zodat we in de toekomst niet opnieuw te maken krijgen met een dergelijk verzuim. Het college gaat hierover met de ambtelijke organisatie in gesprek om enerzijds te bespreken hoe het er met andere dossiers voor staat. Anderzijds om zodanige afspraken te maken dat in werkprocessen wordt verankerd dat zich dit niet opnieuw kan voordoen in de toekomst.

Als laatste is het goed om kort in te gaan op uitspraken van burgemeester Polak tijdens de raadsbehandeling over overleg met het Openbaar Ministerie (OM) over de bestuurlijke boetes. De burgemeester heeft aangegeven dat er overleg is geweest met het OM over de invoering van bestuurlijke boetes en dat zij hiermee akkoord zijn gegaan. Het ging

hier over het breed inzetten van het instrument bestuurlijke boetes in Oostzaan. Er is geen apart overleg geweest met en geen akkoord gekregen van het OM voor het inzetten van de bestuurlijke boetes als instrument om de inrijverboden te handhaven. In notulen van het regulier driehoeksoverleg is terug te vinden dat het voornemen tot invoering van het instrument bestuurlijke boetes benoemd is, maar er is geen oordeel van het OM benoemd. Impliciet is daaruit af te leiden dat er geen bezwaar is uitgesproken.

### **3 Gevolgen uitspraak voor de gemeente en weggebruikers**

In de begroting van de gemeente Oostzaan is een structurele opbrengst van 570.000 euro opgenomen vanwege de invoering van de bestuurlijke boete op het inrijverbod. Dus ook voor de jaren 2025 en verder. Het college heeft uw raad eerder geïnformeerd over het feit dat deze inkomsten uit deze begroting zijn gehaald. Dat maakt ons tekort over de komende jaren groter.

Voor de weggebruikers verandert er niets. Zij werden al voor de invoering van de bestuurlijke boete beboet bij het overtreden van de inrijverboden, dat is de afgelopen jaren ook zo geweest en zij zullen beboet blijven worden bij overtreding. Dat wat verandert, is waar de inkomsten naar toe gaan.

Het college blijft van mening dat het onrechtvaardig is dat de kosten voor het instellen van een inrijverbod en de handhaving voor rekening van de gemeente komt, maar de inkomsten naar het rijk gaan.

### **4 Korte terugblik op de onderbouwing van de invoering van de bestuurlijke boete bij het overtreden van het inrijverbod**

Het is goed om kort terug te kijken naar de onderbouwing. Dit doen wij op basis van een samenvatting van onze reactie (zie de bijlage voor de volledige reactie) op het tussenvonnis van de rechtbank.

De rechtbank heeft uitgesproken dat wij:

1. geen lokale, bestuurlijke, boetes mogen opleggen aan een kentekenhouders wanneer een inrijverbod overtreden wordt
2. dat wij als gemeente sowieso geen boetes mogen opleggen voor het overtreden van een inrijverbod. Dat zou blijken uit de gemeentewet.

#### **Ad 1** geen lokale, bestuurlijke, boetes aan een kentekenhouders mogen opleggen

Wij hebben hier een andere overweging gemaakt. De bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de overtreder, die vaak ook kentekenhouders is. Het kenteken is alleen een middel om de boete op te leggen. Deze is gericht op een natuurlijke persoon, de overtreder, dan wel op een bedrijf of instantie (een rechtspersoon).

De rechtbank lijkt ervan uit te gaan dat kentekenhouders in alle gevallen niet de daadwerkelijke overtreder zijn. In de gevallen die de aanleiding geweest zijn voor de rechtszaak zijn de boetes opgelegd aan de daadwerkelijke overtreder. Deze conclusie van de rechtbank vinden wij dan ook over dit onderwerp onbegrijpelijk.

De rechtbank geeft ook aan dat de gemeentewet de gemeente geen bevoegdheid geeft voor het opleggen van een boete aan een kentekenhouders. Althans als dat gaat om overtreding van een inrijverbod. Want, zo zegt de rechtbank, een gemeentelijke

verordening mag uitsluitend gaan over de overtreding van regels die gaan over het plaatsen of laten staan van motorrijtuigen op parkeerterreinen. In dat geval mag een eigenaar of houder van dat motorrijtuig beboet worden als de bestuurder onbekend is.

Ook met betrekking tot dit punt hebben wij een ander visie. De Gemeentewet regelt alleen maar een voorziening in de gevallen waarin het voor de handhaver lastig of onmogelijk is om voor het betreffende feit een daadwerkelijke overtreder aan te wijzen en/of dat te bewijzen. Het is daarmee in feite een 'noodoplossing' bij de uitvoering van bepaalde voorschriften en heeft geen verdere betekenis dan dat. Er volgt nog niet uit dat een bestuurlijke boete niet aan een kentekenhouder zou kunnen worden opgelegd, nog daargelaten dat dit in dit geval niet is gebeurd.

**Ad 2** dat wij op basis van de Gemeentewet als gemeente sowieso geen boetes mogen opleggen voor het overtreden van een inrijverbod

De rechtbank geeft aan dat uit de geschiedenis van een specifiek artikel in de Gemeentewet blijkt dat de gemeente geen bestuurlijke boete kán opleggen voor een overtreding van een inrijverbod.

Het opleggen van een bestuurlijke boete voor overlastgevend sluipverkeer past naar onze mening wel binnen de wettelijke regels. Op basis van de geschiedenis kan geen andere conclusie worden getrokken. De wetgever wijst namelijk in deze geschiedenis handhaving van verkeersgerelateerde overtredingen door een gemeente niet per definitie af. Er worden alleen een aantal nadelen benoemd wanneer een gemeente de boete oplegt. Dit laat juist zien dat er wel degelijk mogelijkheden zijn. Anders had de wetgever wel kunnen volstaan met de constatering dat de Gemeentewet geen bevoegdheid geeft aan een gemeente. Er zijn nog meer onderdelen uit de wetsgeschiedenis waaruit blijkt dat er mogelijkheden voor gemeenten zijn om het instrument bestuurlijke boete in te zetten bij het overtreden van inrijverboden.

De rechtbank geeft ook aan dat al in 'hogere' wetgeving, de Wegenverkeerswet, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990), is vastgelegd hoe op te treden om overlast door sluipverkeer te voorkomen. Daardoor is de APV op het onderdeel bestuurlijke boete bij overtreding van een inrijverbod en de Verordening bestuurlijke boete niet geldig (onverbindend).

Ook hier hebben wij een andere kijk op. De rechtbank toetst onze regels in de APV en de verordening aan de genoemde wetten. Echter, wij baseren onze regelgeving op de Gemeentewet waarin de bevoegdheid tot het invoeren van bestuurlijke boetes aan de gemeenteraad zijn toegekend.

Daarnaast zijn wij ook van mening dat onze regelgeving niet in strijd is met de Wegenverkeerswet 1994 en het RVV 1990.

De rechtbank geeft ook aan dat het verbod van Oostzaan te algemeen is en te diep ingrijpt in het normale verkeer. Deze conclusie gaat ons veel te ver. Het is ten eerste een feit dat door heel Nederland vaak en op allerlei manieren verkeersdeelnemers in het gebruik van de openbare weg worden beperkt. Denk bijvoorbeeld aan allerlei verbodsborden, éénrichtingsverkeer, milieuzones en autovrije zones. Ook de Oostzaanse beperking – een geslotenverklaring voor bestuurders van motorvoertuigen met meer dan twee wielen voor een bepaalde tijd – is een gebruikelijke maatregel.

Op basis hiervan zijn wij van mening dat ons verbod niet te algemeen en te diep is, want het raakt slechts een bepaald deel van de weggebruikers. Daarnaast is er een mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen.

De beperking is ook qua tijdvak gering. Het betreft in totaal 5 uur per dag van maandag tot en met vrijdag, maar wel met dien verstande dat het 2 uur in de ochtend Oostzaan inrijdend betreft, en 3 uur per dag Oostzaan uitrijdend. Daarnaast zijn alternatieve routes aanwezig.

Bij de invoering van de bestuurlijke boete voor het overtreden van onze inrijverboden waren wij ervan overtuigd dat onze onderbouwing goed was. Niet met een 100% garantie op het standhouden in de rechtszaal, immers het was ook pionieren, maar zeker stevig genoeg om op een verantwoorde manier de stap te zetten. Helaas heeft de rechtbank een ander oordeel over onze onderbouwing en zijn we deze optie voor nu kwijt. Zoals eerder gezegd, blijft het college zich verzetten tegen de onrechtvaardigheid van wel kosten moeten maken om de overlast door sluiptverkeer tegen te gaan, maar geen inkomsten ontvangen.

## **5 Beantwoording van de schriftelijke vragen van het CDA**

Na de definitieve uitspraak van de kantonrechter inzake invoering bestuurlijke boete inrijverbod en de daaropvolgende raadsberichten hebben wij de volgende vragen.

### Vraag

- Op basis van welke afwegingen is in het raadsvoorstel indertijd gekozen voor de formulering "het risico voor invoering van de bestuurlijke boetes wordt tot een minimum beperkt"?

### Antwoord

We zagen het risico als een financieel risico en een juridisch risico.

T.a.v. het financiële risico: Het financiële risico hebben we beperkt door verschillende maatregelen. Het aantal overtredingen per jaar was bij de invoering van de bestuurlijke boete al bekend. De boetes werden toen geïncasseerd door het CJIB. In de begroting werd rekening gehouden met een lager aantal overtredingen dan bekend was. Daarbij hielden wij rekening met het lerende effect van de overtreders, waardoor er naar verwachting ook minder overtredingen zouden plaatsvinden. In de begroting was dus rekening gehouden met minimale inkomsten. Er zijn ook geen structurele lasten mee gefinancierd.

T.a.v. het juridische risico: De bestuurlijke boete is een juridisch instrument dat door gemeenten kan worden ingezet bij tal van overtredingen: milieuzones, afval, Participatiewet etc. Wij hebben destijds de overtreding van het inrijverbod gecategoriseerd als overlast in de openbare ruimte waarmee de bestuurlijke boete kon worden opgelegd middels de APV. Hiervoor hebben we de APV aangepast. Omdat dit een nieuwe aanpak was waarover intern discussie was hebben wij een extern bureau laten meekijken.

### Vraag

- Op basis van welke juridische stukken heeft het college beoordeeld dat de invoering van de bestuurlijke boete mogelijk is en welke risicoafweging is daarbij gemaakt? Wilt u bij beantwoording van deze vraag e.e.a. onderbouwen met de betreffende documenten, en kunt u deze voorafgaande aan de commissie beschikbaar stellen?

## Antwoord

Onder het kopje 'Onvolledige vastlegging en relevante stukken' in de tekst hierboven schrijven wij:

Wij zijn tot de zorgwekkende conclusie gekomen dat het dossier 'bestuurlijke boete' als het gaat over het vastleggen en de archivering van overleggen en adviezen, al vanaf de start in 2021 niet op orde is. Informatie is slechts gedeeltelijk en zeer versnipperd terug te vinden en dan vooral in de vorm van e-mails en dergelijke. Doordat er veel wisselingen zijn geweest in de bezetting van het college en de organisatie, is ook veel kennis over het gelopen proces verdwenen.

Dat betekent ook dat wij uw raad en de Woo-verzoeker dus helaas slechts versnipperde informatie en onvolledige stukken ter beschikking kunnen stellen; er is simpelweg niet meer vastgelegd. Het college betreurt deze situatie ten eerste en neemt daar de verantwoordelijkheid voor, maar het college kan op dit moment niets meer veranderen aan het gelopen traject.

De onvolledige vastlegging en archivering hebben nog meer effecten. Zo lijkt het hele proces over de bestuurlijke boete, waar meerdere ambtenaren en het eerdere en huidige college lang en serieus aan gewerkt hebben, achteraf onzorgvuldig en onvoldoende professioneel. Dit, in tegenstelling tot het beeld bij het college dat er wel degelijk heel serieus aan gewerkt is. Er is extern advies gevraagd en er is meermaals (telefonisch) contact geweest met een externe partij. De juridische en daarmee dus samenhangende financiële risico's zijn intern ook benoemd en er is geadviseerd om deze in het raadsvoorstel mee te nemen. Wij moeten constateren dat dat niet is gebeurd. Een verklaring daarvoor kunnen wij helaas niet vinden. Een goede en transparante terugblik is niet te maken.

## Vraag

- Zijn de totale financiële gevolgen al in beeld te brengen? Zo ja, wat zijn deze gevolgen, niet alleen begrotingsgat maar ook t.a.v. terugbetalen boetes, niet geïnde boetes, gevolgen Cocensus, ontstaat er een meerjarenprobleem? Zo nee, worden deze gevolgen wel al opgenomen in de begroting 2025 en de begrotingswijziging?

## Antwoord

Onder het kopje 'gevolgen etc' staat:

In de begroting van de gemeente Oostzaan is een structurele opbrengst van 570.000 euro opgenomen vanwege de invoering van de bestuurlijke boete op het inrijverbod. Dus ook voor de jaren 2025 en verder. Het college heeft uw raad eerder geïnformeerd over het feit dat deze inkomsten uit deze begroting zijn gehaald. Dat maakt ons tekort over de komende jaren groter.

Als toevoeging op deze tekst geldt dat we voor het jaar 2024 een nadeel in het Najaarsbericht 2024 zullen verwerken. Het precieze financiële effect voor 2024 is nog niet inzichtelijk.

## Vraag

- Ons is gebleken dat er bij inwoners, ondanks de publicaties hierover, nog steeds onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de rechterlijke uitspraak. Op welke wijze gaat het College hierin voorzien?"

## Antwoord

Er is in alle uitingen van het college over de uitspraak m.b.t. de bestuurlijke boete steeds verteld dat er geen wijzigingen optreden in de inrijverboden. Deze blijven van kracht en overtreders worden hiervoor beboet.

Er is een lijst met veel gestelde vragen door uw raad gevraagd. Deze vindt u hieronder. De antwoorden worden nu al gebruikt.

Waarom was er een boete voor sluipverkeer in de spits?

Voor de invoering van het verbod op sluipverkeer veroorzaakte dit sluipverkeer extreme overlast in het dorp. Het inrijverbod heeft zeer effectief gewerkt om deze overlast te verminderen. De verwachting is dat deze overlast weer terugkeert indien het inrijverbod wordt opgeheven. De gemeente wil het inrijverbod in stand houden.

Waarom is er gekozen voor een bestuurlijke boete?

De reden was dat het college het onrechtvaardig vond, en vindt, dat er niet lokaal gehandhaafd kan worden op een lokaal ingesteld verbod. Voorheen werden de boetes geïnd via het centraal justitieel incassobureau (CJIB) / het openbaar ministerie (OM). Het college had de wens om dit op lokaal niveau te kunnen regelen. Dit kent verschillende voordelen. Boetes die bestuurlijk worden opgelegd zijn iets lager dan de boetes vanuit het CJIB. Verder komen baten rechtstreeks ten goede van de gemeente en haar inwoners. Innen via het CJIB kost de gemeente geld en met baten kunnen deze kosten gedekt worden. De gemeente zal zich dan ook blijven inspannen om dit alsnog lokaal niveau te kunnen realiseren.

Komt het inrijverbod te vervallen en kan iedereen nu weer gewoon door Oostzaan rijden?

Nee, het inrijverbod is nog steeds van kracht. Er is alleen een verschil op de manier waarop de boetes geïnd worden. Deze worden nu weer geïnd via het CJIB.

Worden eerder betaalde boetes terugbetaald?

Nee, er is een overtreding begaan en daarmee is de boete terecht opgelegd. De manier waarop deze geïnd wordt doet hierin niet ter zake. Indien er geen bezwaar is gemaakt is de zaak afgehandeld.

Moet ik nog een ontheffing aanvragen?

Ja, de gemeente wil het inrijverbod in stand houden om overlast van sluipverkeer tegen te gaan. Een ontheffing blijft dus nodig wanneer je ontheven wilt worden van het inrijverbod.