



Bestuurlijke boete overlast

Advies haalbaarheid en wenselijkheid BBoor Rijswijk

Ronald Kersbergen (Ronald Kersbergen Advies) , Oberon Nauta en Randy Bloeme (DSP-groep)

Contactgegevens DSP-groep

Amsterdam, 14 mei 2019.

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

06 - 414 644 80

Randy Bloeme

rbloeme@dsp-groep.nl

06 - 312 865 83

Inhoud

	1	Inleiding	4
		Aanleiding	4
		Onderzoeksvragen	4
1.1	2	Juridisch kader	5
1.2		Sanctiemiddelen	5
2.1	3	Praktijk	7
		Instrument BSB	7
3.1		Ervaren problemen	7
3.2			
	4	Invoering bestuurlijke boete overlast	10
4.1		Verordening	10
4.2		Voorzieningen	10
4.3		Consequenties voor burgers	11
5.1	5	Financiën	12
5.2		Inleiding	12
5.3		Opbrengsten	12
		Kosten	12
	6	Extra mogelijkheden bestuursrecht	14
	7	Conclusie	15

1 Inleiding

Aanleiding

De gemeente Rijswijk maakt gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking overlast als sanctiemiddel voor de aanpak van kleine ergernissen en overlast in de openbare ruimte. De buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) maken de processen-verbaal voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast en leveren die aan bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB zorgt voor de verdere afhandeling.

1.1

Op 18 december 2018 heeft de gemeenteraad een motie ingediend met een voorstel voor het invoeren van de bestuurlijke boete. In reactie op de motie heeft het college toegezegd om in aanloop naar de herziening van de APV, de mogelijkheid tot het invoeren van de bestuurlijke boete mee te nemen en onderzoek uit te voeren naar de kosten en opbrengsten van de bestuurlijke boete. Met die uitleg heeft het college de motie overgenomen.

In de overwegingen van de motie stellen de indieners dat kleine overtredingen in de openbare ruimte, zoals het foutief bijplaatsen van afval bij containers, zwerfafval en hondenpoep kunnen leiden tot grote ergernissen. Dergelijke overtredingen zijn volgens indieners lastig effectief aan te pakken via het strafrecht. Bovendien geeft men aan dat gemeenten geen compensatie meer krijgen vanuit het Rijk voor het opleggen van boetes via het strafrecht. Men geeft aan dat bestuursrechtelijk flexibel, laagdrempelig en relatief snel is en dat de bestuurlijke boetes in de gemeentekas vloeien.

1.2

Onderzoeksvragen

DSP-groep is door de gemeente Rijswijk gevraagd onderzoek te doen naar of het invoeren van de bestuurlijke boete in de APV een goed middel is voor de aanpak van de geconstateerde overtredingen in de openbare ruimte. De burgemeester heeft toegezegd te onderzoeken wat de randvoorwaarden zijn voor het uitschrijven van een bestuurlijke boete en de uitkomsten van het onderzoek mee te nemen bij de komende herziening van de APV. Daarbij is tevens van belang te onderzoeken of er draagvlak is bij regiogemeenten voor het opzetten van een gezamenlijk (virtueel) "bureau" voor het innen en verwerken van bestuurlijk boetes en voor de afhandeling van bezwaar-, verhoor- en beroepsprocedures.

Om te bepalen of de bestuurlijke boete voor de gemeente Rijswijk een reële optie is, zullen de voors en tegens in kaart worden gebracht. Daarbij zijn de volgende drie onderzoeksvragen leidend:

- 1 Met welke doelen wordt in de gemeente Rijswijk de invoering van de bestuurlijke boete overlast overwogen?
- 2 Wat zijn de financiële en inhoudelijke voor- en nadelen van invoering van de bestuurlijke boete overlast?
- 3 Is de invoering van de bestuurlijke boete overlast – gelet op de voor- en nadelen – een reële optie voor de gemeente Rijswijk?

Voor het onderzoek is gesproken met gemeenten Den Haag, Amsterdam, Moerdijk en Fryske Marren, met leiding van de handhaving van Rijswijk en is de businesscase van Amsterdam geraadpleegd.

2 Juridisch kader

Sanctiemiddelen

In 2009 zijn twee relatief nieuwe sanctiemiddelen voor de aanpak van kleine ergernissen en overlast in het publieke domein ingevoerd: de bestuurlijke strafbeschikking overlast (BSB) en de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte (Bboor). In onderstaande wordt in het kort aangegeven wat de overeenkomsten en de verschillen zijn tussen beide instrumenten¹.

2.1

Bestuurlijke strafbeschikking (BSB)

2.1.1

Op grond van de Wet OM-afdoening kan het Openbaar Ministerie overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraffen. Opsporingsambtenaren van de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van de gemeente kunnen strafbeschikkingen zelfstandig uitvaardigen, waarbij het Openbaar Ministerie toeziet op de toepassing en het verzet afhandelt. De gemeente heeft hiermee de mogelijkheid - zonder afhankelijk te zijn van de politie – om handhavend op te treden tegen veelvoorkomende vormen van overlast. De door de boa uitgereikte strafbeschikking valt onder het strafrecht en heeft als kenmerk dat het een buitengerechtelijke afdoening is. Als de bestrafte het oneens is met de opgelegde strafbeschikking kan hij verzet aantekenen en wordt de zaak door een rechter beoordeeld.

2.1.2

De lijst met feiten waarvoor een strafbeschikking mag worden uitgereikt heeft betrekking op een aantal veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte, zoals hondenpoep, zwerfafval, verkeerd aangeboden huishoudelijk afval en overlast door jongeren. De gemeentelijke handhavers (boa's) maken de processen-verbaal voor de BSB en leveren die aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Bezwaar en beroep wordt behandeld door de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM).

Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte (Bboor)

Nagenoeg gelijktijdig met de start van de BSB, trad in januari 2009 ook de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in werking. Deze wet maakt onderdeel uit van de Gemeentewet en valt onder het bestuursrecht. De wet geeft gemeenten de zelfstandige bevoegdheid op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte door overtreders een boete te geven. Het verschil met de BSB is dat het geen strafrechtelijk instrument is. De bestuurlijke boete overlast kan niet worden gebruikt voor het sanctioneren van fout parkeren². Echter kan de bestuurlijke boete overlast wel worden opgelegd aan rechtspersonen.

¹ Rapport BB of BSB: That's the question! van de DSP-groep in opdracht van het VNG 16 juni 2015.

² Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen is door de Eerste Kamer in 2007 verworpen.

De gemeente is niet verplicht met de bestuurlijke boete te werken. Echter, bij gebruik van de bestuurlijke boete draagt de gemeente de zorg voor het invorderen van de boete en de afhandeling van bezwaar en beroep. Keuze voor beide instrumenten is niet mogelijk. Artikel 154b lid 2 Gemeentewet bepaalt namelijk dat de gemeentelijke verordening bestuurlijke boete van toepassing is op alle overlastfeiten die in gemeentelijke verordeningen strafbaar zijn gesteld³.

BSB versus Bboor

De verschillen en overeenkomsten tussen de BSB en Bboor zijn in onderstaande tabel in beeld gebracht.

2.1.3

Schema 2.1 Overzicht verschillen en overeenkomsten

	Bestuurlijke boete overlast	Bestuurlijke strafbeschikking overlast
Juridisch kader	Bestuursrechtelijk Kan ook worden opgelegd aan rechtspersonen	Strafrechtelijk Kan niet worden opgelegd aan rechtspersonen
Welke feiten?	Door gemeenteraad bepaald (binnen de grenzen van de uitsluitende lijst van feiten die niet beboet mogen worden; per AMvB vastgelegd) Betreft overtredingen APV en Afvalstoffenverordening (kleine ergernissen)	Landelijk vastgelegd in gecodeerde feitenlijst (APV + ASV).
Wie legt sanctie op?	BOA (namens B&W)	BOA (namens OM)
Sanctie	Door gemeenteraad vastgestelde geldboete (binnen per AMvB gestelde maxima)	Centraal vastgestelde geldboete (gelijk aan politietarieven)
Kosten verwerking, inning en verzet	Voor rekening gemeente	Voor rekening CJIB en OM
Verwerking en inning	Gemeente	CJIB
Geïnde boete opbrengst	Helemaal naar gemeente	Helemaal naar Rijkskas
Rechtsbescherming	Cautie Geen recht op bijstand van een raadsman Recht op tolk Bezwaar bij gemeente en beroep bij bestuursrechter	Cautie Recht op bijstand van raadsman Recht op tolk Verzet bij OM en behandeling bij strafrechter
Organisatorische consequenties	Aanpassen APV en ASV of opstellen verordening bboor Implementatie voorziening voor inning & invordering en bezwaar en beroep Ingericht besturingsproces Uitgebreidere inzet boa's. De politie kan blijven schrijven met strafbeschikkingen, maar vervangt de boa's bv. niet in de avonduren.	Geen wijzigingen

³ In Maassluis is gekozen om uitsluitend de overtredingen uit de afvalstoffenverordening met de bestuurlijke boete te bestraffen. De overlastfeiten uit de APV worden met de bestuurlijke strafbeschikking aangepakt. De juridische achtergrond van deze keuze is niet in dit onderzoek meegenomen.

3 Praktijk

Instrument BSB

3.1

Tot op heden maakt de gemeente Rijswijk voor de aanpak van overlast in het publieke domein gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) die in dienst zijn van BOAde gemeente leggen namens en onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie strafrechtelijke boetes op. Na het constateren van de overtreding wordt door de boa's op straat de aankondiging van een strafbeschikking aan de verdachte gedaan. De boa mag alleen een BSB opleggen voor overtredingen die zijn opgenomen in de feitenlijst (besluit OM-afdoening). Deze overtredingen zijn gebaseerd op de model-APV en de model-afvalstoffenverordening. Voor het uitschrijven van een BSB op straat gebruiken de boa's een Personal Data Assistent (PDA). Hierdoor kunnen de strafbeschikkingen digitaal worden geregistreerd en verwerkt.

Om de problemen van de stad aan te pakken, dient het nalevingsgedrag van burgers en ondernemers te verbeteren, dient de pakkans te worden vergroot en dienen geconstateerde overtredingen te worden bestraft. In totaal zijn er 15 boa's in dienst van de gemeente Rijswijk werkzaam in de openbare ruimte (wijk, reiniging en foutparkeren/fiscaal). In 2018 (bron handhaving Rijswijk) zijn er 45 strafbeschikkingen uitgedeeld: 30 voor afvalovertredingen, 9 hondenoverlast, 3 wildplassers en 1 alcohol nuttigen in het openbaar en 2 overig. Met deze cijfers is gerekend in de financiële vergelijking zoals opgenomen in hoofdstuk 5⁴. Er zijn 602 boetes uitgedeeld voor foutparkeren (ander regime).

3.2

Ervaren problemen

Om te achterhalen met welke doelen in Rijswijk de invoering van de bestuurlijke boete overlast wordt overwogen, is naar de effectiviteit van de BSB gekeken. Tijdens de bespreking van de Kadernota T&H is door de indieners van de motie namelijk aangegeven dat leefbaarheidsovertredingen lastig effectief zijn aan te pakken via het strafrecht. Volgens de indieners is het belangrijk dat handhavers een bestuurlijke boete kunnen opleggen, juist omdat handhavers zelf aangeven dat zij te weinig mogelijkheden hebben om te handhaven.

In een interview met de teamleider handhaving is gevraagd naar de beperkingen die het strafrecht zou hebben om de strafbeschikking effectief te kunnen inzetten tegen kleine ergernissen. Daaruit is gebleken dat vooral in niet-heterdaadsituaties van illegaal plaatsen van (grof) huishoudelijke afval (bijplaatsingen), het lastig blijkt te zijn om in contact te komen met de overtreders die zich schuldig maken aan deze afvalovertredingen. Enerzijds omdat er geen adresgegevens kunnen worden achterhaald en anderzijds omdat er moeilijk contact kan worden gelegd met overtreders waarvan de adresgegevens wel bekend zijn.

⁴ Ter illustratie: in 2017 ging het om 30 afval, 8 wildplassers, 5 hondenoverlast, 2 zonder vergunning standplaats innemen, 1 alcohol voorhanden in openbare ruimte en 3 overige. In de eerste 4 maanden van 2019 zijn de volgende aantallen uitgeschreven: 5 hondenoverlast, 4 afval, 1 alcohol nuttigen in openbare ruimte, 1 drugsoverlast en 1 overig.

Dat contact is nodig om mensen in de gelegenheid te stellen een verklaring af te leggen en om erop te wijzen dat men niet tot antwoorden is verplicht (de zogenaamde cautie). Mogelijk kan dit knelpunt ook worden weggenomen als het Openbaar Ministerie (OM) bereid is om deze werkwijze te optimaliseren door op een andere wijze de cautie te geven. De gemeente Amsterdam heeft hierover afspraken met het OM gemaakt. Daar is geaccepteerd (ook met de bestuurlijke strafbeschikking) dat als er 2 keer geprobeerd is om in contact te komen met de overtreder (via een kaartje en een ontbiedingsbrief) op de bon kan worden aangegeven dat de cautie is gegeven. Of dat ook in Rijswijk mogelijk is, is in het kader van dit onderzoek niet verkend.

Voor de bestuurlijke boete overlast is de "lichte" procedure van de Awb van toepassing. Hoewel met de bestuurlijke boete er ook een bestuurlijke cautie nodig is, is er een alternatief in de vorm van een ontbiedingsbrief. Overtreders worden gevraagd om contact op te nemen met de boa. Als er geen reactie volgt, wordt ervan uitgegaan dat de overtreder geen behoefte heeft aan het geven van een zienswijze. Er wordt een bestuurlijke boete opgelegd voor de geconstateerde overtreding. Ook zonder afgelegde zienswijze kan men na ontvangst van de beschikking schriftelijk bezwaar maken.

Door deze in Amsterdam toegepaste werkwijze kunnen niet-heterdaadsituaties beter worden aangepakt en zal het aantal beboetbare afvalovertredingen significant kunnen stijgen.

Afschaffing pv-vergoeding

Een ander doel voor mogelijke invoering van de bestuurlijke boete heeft te maken met het afschaffen van de zogenoemde pv-vergoeding. Bij de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft het kabinet besloten dat elke gemeente een bedrag van € 40 bij overlastfeiten en € 25 voor parkeerfeiten krijgt voor elk aangeleverd proces-verbaal, ongeacht de hoogte van de boete en ongeacht of het bedrag door het CJIB uiteindelijk wordt geïnd. Het kabinet heeft in het kader van bezuinigingen besloten om deze vergoedingsregeling aan gemeenten met ingang van 1 januari 2015 af te schaffen.

Het wegvallen van de PV-vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft nadelige gevolgen voor de gemeentelijke begroting, hoewel deze voor Rijswijk zeer beperkt blijken te zijn. In 2014 zijn er 6 BSB's voor overlastfeiten uitgeschreven en de inkomstenderving was daarom € 240.

Toepassing

De bestuurlijke boete als alternatief voor de BSB wordt tot op heden weinig toegepast. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Maassluis en sinds kort het relatief kleine De Fryske Marren. De belangrijkste redenen om de bestuurlijke boete in te voeren zijn zowel financieel als inhoudelijk van aard. Financieel om te compenseren voor het wegvallen van de pv-vergoeding (Amsterdam en Den Haag). Inhoudelijk om een hogere kwaliteit te behalen, omdat de hele keten door gemeente wordt gedaan en een hoger inningspercentage kan worden behaald (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Maassluis). In Fryske Marren was de directe aanleiding een ervaren 'handhavingsgat' voor overtredingen rond de horeca. De Drank en Horecawet had voor bepaalde onderwerpen die onder de wet vielen de bevoegdheid voor de bestuurlijke boete wel aan de burgemeester gegeven en dit heeft men vervolgens gelijk getrokken door de

burgemeester voor de horecabepalingen in de APV dezelfde bevoegdheid te geven. Met de toepassing ervan zijn nog geen ervaringen opgedaan.

Zowel Amsterdam als Den Haag zijn tevreden met het gebruik van de bestuurlijke boete, hoewel de financiële resultaten nog tegenvallen.

Het volgende hoofdstuk richt zich op de vereisten bij de invoering van het de bestuurlijke boete overlast ten einde een financiële vergelijking te kunnen maken.

4 Invoering bestuurlijke boete overlast

Wanneer de gemeente Rijswijk kiest voor het bestuurlijke boetesysteem is zij verantwoordelijk voor de organisatie en de kwaliteit van de handhaving van de bestuurlijke beboetbare feiten.

Verordening

De bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte is gebaseerd op artikel 154b Gemeentewet. Bij de keuze tot invoering van de bestuurlijke boete overlast is het volgende nodig.

4.1

- De gemeenteraad dient bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast en kleine ergernissen in de openbare ruimte; de APV en ASV moeten hierop worden aangepast of een aparte verordening bboor worden opgesteld.
- De tarieven van de bestuurlijke boete overlast zijn gelijk gesteld aan die van de strafbeschikking om rechtsongelijkheid te voorkomen. Alleen als de boetecategorie en de hoogte van de boete niet bij amvb zijn bepaald, stelt de raad deze vast (onder een bepaald bedrag).
- De bevoegdheid tot opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend door het college dan wel de burgemeester (de feitelijke uitvoering tot aankondiging van een bestuurlijke boete wordt verricht door de daartoe gemachtigde – en aan het gemeentebestuur ondergeschikte zijnde ambtenaar - aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar).

4.2

Voorzieningen

In tegenstelling tot de BSB, is de gemeente verantwoordelijk voor de invordering van het boetebedrag en de behandeling van bezwaar en beroep. De gemeente zal zelf voorzieningen moeten treffen – of indien mogelijk aansluiten bij bestaande (gemeentelijke) voorzieningen - en de daarvoor te maken kosten moeten dragen voor de processen: opleggen van de boete, invorderen, voorbereiden en afhandelen bezwaar en beroep, correspondentie en klantencontacten.

Dit is een belangrijk nadeel van de invoering van de bestuurlijke boete overlast. Uit de beschikbare informatie is gebleken dat de gemeente Rijswijk voor de naheffingsaanslagen parkeren de inning & invordering en bezwaar & beroep heeft uitbesteed aan een particulier bedrijf. Vanwege het redelijke eenvoudige werkproces en het bulkwerk is dat goed te doen. Het werkproces voor de bestuurlijke boete is complexer vanwege de minder eenduidige bewijslast en omdat het gaat om aanzienlijk minder boetes. Het zal voor Rijswijk een grote uitdaging zijn, ook in financiële zin, om deze voorzieningen zelfstandig te organiseren. Het verdient de voorkeur om de samenwerking op dit gebied met de gemeente Den Haag te zoeken. Den Haag heeft aangegeven open te staan voor de mogelijkheid om deze werkzaamheden voor Rijswijk uit te voeren. De daarmee gemoeide kosten zijn in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

Omdat de omliggende kleinere gemeenten niet werken met de bestuurlijke boete is er geen optie om deze voorzieningen gezamenlijk met deze gemeenten te organiseren.

Instructie handhavers

De ervaring bij de ondervraagde gemeenten leert dat voor de handhavers op straat -afgezien van de (back office-) voorzieningen- er niet veel verschil is tussen het werken met de bestuurlijke strafbeschikking en het werken met de bestuurlijke boete. Mocht de gemeente Rijswijk besluiten naar de bestuurlijke boete over te gaan, zal dat niet leiden tot een wezenlijke verandering van in de werkwijze van de boa's. Vooraf is wel instructie vereist.

Consequenties voor burgers

4.3

Indien de burger bezwaar maakt tegen een opgelegde bestuurlijke boete, wordt het bezwaar ingediend bij en behandeld door de gemeente. Beroepszaken vinden bij de kantonrechter plaats. Er vindt geen registratie plaats in het geval van de bestuurlijke boete, terwijl bij bepaalde boetebedragen de burger in de strafrechtketen geregistreerd kan worden bij de Justitiële Informatiedienst.

In het kader van rechtsgelijkheid zijn de boetetarieven hetzelfde als bij de BSB. Met uitzondering van de niet in de amvb opgenomen feiten, is er in dat opzicht geen verschil voor de overtreders.

5 Financiën

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de financiële vergelijking gemaakt tussen de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- 5.1
- Geen PV-vergoeding meer sinds 1 januari 2015 (voor vergelijk wel opgenomen);
 - Er wordt geen rekening gehouden met uitval en niet-inbaarheid;
 - De kosten van de handhavers zijn niet meegenomen.

Opbrengsten

- 5.2
- Om een beter beeld te krijgen van de afvalovertredingen, registreren de handhavers vanaf 1 juli 2018 ook de waarnemingen. Er zijn in die periode 291 waarnemingen gedaan van afvalovertredingen. Doordat men niet in contact kon komen met de overtreder en daardoor de cautie niet kon worden gegeven, hebben deze overtredingen niet geleid tot een bestuurlijke strafbeschikking. De verwachting is dat deze overtreeders met de bestuurlijke boete ten dele wel kunnen worden beboet. Het aantal boetes zou daardoor significant kunnen stijgen. Omdat de prioriteit van Rijswijk o.a. op afval ligt, is deze verhoging in de berekening meegenomen. Er is een aanname gedaan dat 20% van de afvalwaarnemingen leidt tot een bestuurlijke boete. Daardoor worden er per jaar 116 (20% van 582) extra afvalovertredingen bestraft, waardoor de jaarproductie uitkomt op 161. Aangezien het boetebedrag voor afvalovertredingen € 95 (bron feitcodeboekje OM) is, komt het gemiddelde boetebedrag iets lager uit.

Tabel 5.1 Vergelijking opbrengsten (op basis van productie 2018)

Instrument	BSB	Bboor (2018)	Bboor (2020)
Aantal opgelegde boetes	45	45	161
Gemiddelde opbrengst	0	€127,00	€103,00
Totaal in €	0	€5.715,00	€16.583,00

5.3

Kosten

Het verschil tussen de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast is, dat de kosten voor invordering en bezwaar en beroep ten laste komen van de gemeente. Er is geen rekening gehouden met eventuele incidentele kosten, zoals benodigde uitbreiding van het digitale systeem CityControl dat geïnstalleerd is op de PDA's.

Hierbij zijn de kosten die Amsterdam maakt als uitgangspunt genomen, omdat er geen cijfers van Den Haag, Arnhem en De Fryske Marren beschikbaar zijn. De gemeente Den Haag heeft aangegeven open te staan voor de mogelijkheid om deze werkzaamheden voor Rijswijk uit te voeren. Dat heeft wellicht een positief effect op de hoogte van de kosten.

Tabel 5.2 Prognose kosten bestuurlijke boete overlast

	2018	2020
Aantal opgelegde boetes	45	161
Aantallen bezwaar (10%)	4,5	16,1
Aantallen beroep (1%)	0,45	1,61
Kosten invordering ⁵ (16)	€ 720,00	€ 2.576,00
Kosten bezwaar (450)	€ 2.025,00	€ 7.245,00
Kosten beroep (640)	€ 288,00	€ 1.030,00
Totaal in €	€ 3.033,00	€ 10.851,00

Cijfers gebaseerd op businesscase van Amsterdam.

Zonder rekening te houden met de incidentele kosten zouden op basis van de productie 2018 de boete-inkomsten € 2.682,00 op jaarbasis bedragen en op basis van de extra productie in 2020 € 5.732,00.

Zoals vermeld is daarbij geen rekening gehouden met uitval door fouten en niet-inbaarheid en ook niet met gerechtelijke kosten als bezwaren en beroepen gegrond zijn. Tevens zal kritisch moeten worden gekeken naar de kosten van mogelijke uitbreiding van het rooster van de boa's. Daarnaast moeten er incidentele kosten worden gemaakt om de APV aan te passen, aanpassingen te doen aan CityControl en de boa's te scholen. Uitgangspunt van deze berekening is dat de inning & invordering en bezwaar & beroep tegen stuksprijs door de gemeente Den Haag worden uitgevoerd. Met deze kleine aantallen is het namelijk voor Rijswijk niet mogelijk om voor deze werkzaamheden daarvoor gekwalificeerd personeel aan te nemen.

Ook moet de kanttekening worden gemaakt dat de berekening is gebaseerd op de hypothetische aanname dat er geen preventieve werking uitgaat van effectiever handhaven. Het is echter niet uit te sluiten dat het aantal van 161 zaken in 2020 juist zal dalen vanwege het handhavingssucces. Zeker als er gericht over de handhavingresultaten zal worden gecommuniceerd. De opbrengsten zijn in die zin een bovengrens, maar het uiteindelijke doel van handhaving is uiteraard het zorgen voor een schone stad en geen financiële opgave.

De gemeente Den Haag heeft aangegeven dat men vanaf het begin een negatieve businesscase had, maar omdat handhaving nou eenmaal geld kost is dat geen reden geweest om niet te kiezen voor de bestuurlijke boete. Het belang van een effectief stuk 'gereedschap' weegt voor Den Haag zwaarder.

⁵ Inclusief opstellen boetebesluit.

6 Extra mogelijkheden bestuursrecht

Met de eventuele invoering van de bestuurlijke boete kunnen de afvalovertreders mogelijk effectiever worden aangepakt. Echter, de kosten voor het opruimen van bijplaatsingen zijn nog steeds voor de gemeente. Dat is de reden dat de gemeente Rotterdam heeft gekozen om naast het instrument van de BSB ook de spoedeisende bestuursdwang in te zetten. Op deze manier worden de kosten voor het opruimen verhaald op de veroorzaker. In deze werkwijze worden strafrecht (bestrafen overtreder) en bestuursrecht (beëindigen overtreding en verhalen van kosten) effectief toegepast.

Er is landelijk gekeken of er nog doelmatiger gebruik kan worden gemaakt van het bestuursrecht. In de gemeente Maassluis heeft men naast de invoering van de bestuurlijke boete gekozen voor het gebruik van de spoedeisende bestuursdwang. Aanleiding was dat volgens Maassluis de aanpak met strafrecht enkele problemen met zich meebrengt. Het gaat om vergelijkbare problematiek als in Rijswijk. In heterdaadsituaties blijkt dat de boetes regelmatig door het OM worden geseponneerd (onduidelijk waarom), waardoor de boetes niet worden geïnd en overtreiders niet worden bestraft. Bij niet-heterdaadsituaties kon niet worden overgegaan tot verbaliseren. De door de gemeente gemaakte kosten kunnen niet worden verhaald en verkeerd geplaatst afval brengt veel kosten voor de gemeente met zich mee. Daarom is een nieuwe aanpak gekozen. De bestuurlijke boete wordt in Maassluis ingezet voor het op heterdaad betrappen van overtreiders. In niet-heterdaadsituaties, waarbij de overtreder achteraf via onderzoek is achterhaald, wordt de last onder spoedeisende bestuursdwang ingezet.

Er is nog een alternatief mogelijk. Het bestuursrecht heeft de mogelijkheid bij één overtreding een bestraffende sanctie op te leggen om de gedraging te bestraffen en een herstelsanctie om de overtreding op te heffen. Dit wordt cumulatie van sancties genoemd. Op deze wijze wordt het bestuursrecht op zeer effectieve wijze ingezet.

7 Conclusie

Kleine overtredingen in de openbare ruimte, zoals het foutief bijplaatsen van afval bij containers, zwerfafval en hondenpoep kunnen leiden tot grote ergernissen. In de praktijk kunnen dergelijke overtredingen in Rijswijk vaak niet effectief worden aangepakt via het strafrecht. Vooral in niet-heterdaadsituaties van illegaal plaatsen van (grof) huishoudelijke afval (bijplaatsingen) kan de bestuurlijke strafbeschikking (BSB) nauwelijks effectief worden ingezet. Uit het onderzoek komt naar voren dat de invoering van de bestuurlijke boete voor deze situaties een duidelijke verbetering zou kunnen opleveren. Tegelijkertijd wijst het onderzoek ook uit dat door beperkte aanpassingen in het strafrechtelijke traject dezelfde verbeteringen bewerkstelligd kunnen worden. Bovendien geldt dat de bestuurlijke boete overlast feitelijk alleen een positieve businesscase oplevert wanneer de voorzieningen voor inning & invordering en behandeling van bezwaar & beroep tegen stuksprits door de gemeente Den Haag kunnen worden uitgevoerd. Ook moet worden bedacht dat de bestuurlijke boete financieel – vanwege de beperkte inkomsten - nauwelijks voordeel biedt ten opzichte van de huidige situatie. Daardoor zal het meerdere jaren duren voordat de incidentele kosten voor de invoering van de bestuurlijke boete zijn terugverdiend.

Het advies luidt dat alvorens besloten wordt tot de eventuele invoering van de bestuurlijke boete overlast eerst vastgesteld moet worden of het OM Den Haag bereid is om – in navolging van andere arrondissementen - betere afspraken te maken over de strafrechtelijke aanpak van niet-heterdaadsituaties voor (afval-)overtredingen. Als dat kan worden gerealiseerd zal het aantal beboetbare afvalovertredingen significant kunnen stijgen en daarmee een effectieve aanpak van afvalovertredingen met de BSB worden bereikt. Gelet op alle voor- en nadelen van invoering van de bestuurlijke boete, verdient het in dat geval de voorkeur om de bestuurlijke strafbeschikking te blijven gebruiken. Daarmee worden namelijk dezelfde problemen in de praktijk opgelost, zonder het hele proces met betrekking tot de invoering van de bestuurlijke boete te hoeven opstarten.

Mocht het niet lukken om afspraken te maken met het OM, wordt geadviseerd om wel te kiezen voor de bestuurlijke boete en dat instrument zowel te gebruiken voor overlastovertredingen (APV) en afvalovertredingen (ASV). Het verdient in dat geval aanbeveling om goede afspraken met Den Haag te maken over het uitbesteden van inning & invordering en bezwaar & beroep.

Los van de vraag welk instrument uiteindelijk gebruikt zal worden is het advies om voor afvalovertredingen de spoedeisende bestuursdwang in te voeren. Daardoor kunnen de kosten van het opruimen van afval op de overtreder worden verhaald. Ook van deze extra maatregel zal een grote preventieve werking kunnen uitgaan.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

