

Memorandum

Directie Grondgebied
Openbare Ruimte

Aan
BTHV

Datum
-

Opgesteld door, telefoonnummer
Jan Abelen, Twan van Meijel

Onderwerp
Bestuurlijke strafbeschikking / Bestuurlijke boete

Aanleiding

Op 5 februari 2009 is in het BTHV de eventuele invoering van de bestuurlijke strafbeschikking en/of bestuurlijke boete besproken. Het BTHV heeft toen besloten nog geen voorkeur uit te spreken voor de bestuurlijke boete (BB) of strafbeschikking (BSB). De winst ten opzichte van de huidige situatie werd als te gering beoordeeld, en er waren nog onduidelijkheden.

Met dit memo beogen wij een beeld te geven van de recente ontwikkelingen en de gevolgen van een keuze voor één van de instrumenten.

Ook vragen naar aanleiding van eerdere memo's (o.a. 29 oktober 2008) komen in dit stuk summier aan bod. Verder gaan we kort in op de keuze die andere gemeenten ten aanzien van de BB en BSB maken. Vervolgens zullen wij kort ingaan op de mogelijke scenario's die de gemeente Nijmegen kan kiezen. Tot slot zullen wij komen tot een advies ten aanzien van de invoering van één van de instrumenten.

Achtergrond

"Benchmark"

In januari 2010 hebben wij een kort onderzoek gedaan naar de keuze die de gemeenten Arnhem, Apeldoorn, Zwolle, Rotterdam en Utrecht hebben gemaakt of (waarschijnlijk) gaan maken ten aanzien van de invoering van de BB of BSB.

Dit onderzoek leert dat al deze gemeenten kiezen (of hebben gekozen) voor de invoering van de BSB, vooral uit financiële overwegingen. Ook diverse andere gemeenten hebben bestuurlijk al de keuze gemaakt voor de BSB. De G4 gemeenten hebben de BSB in 2009 al ingevoerd.

Burgemeester Aleid Wolfsen heeft (in VNG-magazine) aangegeven onder de indruk van de simpele, maar doeltreffende juridische vormgeving van de bestuurlijke strafbeschikking te zijn, zeker in vergelijking met de bestuurlijke boete. Daarnaast ziet hij grote

Vervolgvel

1

voordelen in de uniformiteit, nu gemeenten gebruik kunnen maken van het CJIB om de inning en incasso te verzorgen: 'Dat is het grootste en machtigste incassobureau van Nederland. Die vergeten nooit iets.'

Arnhem had eerst een sterke voorkeur voor de BB omdat er een behoefte bestaat onafhankelijk van het OM te kunnen werken, maar heeft nu ook voor gekozen de bestuurlijke strafbeschikking te gaan invoeren.

Er zijn ons geen gemeenten bekend die het voornemen de bestuurlijke boete als instrument te gaan hanteren voor de handhaving in de openbare ruimte.

Zijn bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking naast elkaar te gebruiken?

Het is niet mogelijk is om per (categorie van) feit(en) een keuze te maken voor of de bestuurlijke strafbeschikking of de bestuurlijke boete. Er moet voor één van twee instrumenten worden gekozen voor *alle* overlastfeiten. Het is niet mogelijk om beide toe te passen omdat dit wordt uitgesloten in de beleidsregels OM die toezien op de bestuurlijke strafbeschikking. Dit gegeven vloeit daarnaast ook voort uit het 'Besluit bestuurlijke boete overlastfeiten'.

Invoering van één van de instrumenten

Uit informatie van het ministerie van justitie maken we op dat op termijn de gemeente voor de keuze wordt gesteld óf over te gaan tot invoering van de bestuurlijke strafbeschikking óf de bestuurlijke boete. Over de termijn waarop dit moet is nog geen nadere informatie beschikbaar. Het is verder de bedoeling dat op termijn de bestuursrechtelijke en administratieve handhaving (o.a. de Wet Mulder) grotendeels worden ondergebracht in de Wet-OM afdoening (= bestuurlijke strafbeschikking). Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking zal dan alsnog noodzakelijk zijn.

We moeten er dus rekening mee houden dat we op enig moment een keus moeten maken en voortzetting van de huidige praktijk niet langer mogelijk is.

Vervolgvel

2

Vergelijking scenario's

Om een goede vergelijking te kunnen maken worden hierna drie scenario's kort uiteengezet:

1. voortzetting van de huidige Nijmeegse praktijk;
2. invoering van de bestuurlijke boete;
3. invoering van de bestuurlijke strafbeschikking;

Per scenario zullen de volgende aspecten worden behandeld:

- A. Welke problemen (in de openbare ruimte) kunnen we aanpakken die we nu niet kunnen aanpakken omdat ze voorbehouden waren aan de politie?
- B. Kunnen we met het scenario de handhaving in de openbare ruimte beter aanpakken?
- C. Welke beleidsvrijheid en regie heeft de gemeente in het scenario?
- D. Beknopte kosten/batenanalyse.
- E. Conclusie

Scenario 1: Voortzetting van de huidige praktijk

A. Welke problemen (in de openbare ruimte) kunnen we aanpakken die we nu niet kunnen aanpakken omdat ze voorbehouden waren aan de politie?

Deze vraag is bij voortzetting van de huidige praktijk niet aan de orde.

B. Kunnen we met het scenario de handhaving in de openbare ruimte beter aanpakken?

Deze vraag is bij voortzetting van de huidige praktijk niet aan de orde.

C. Welke beleidsvrijheid en regie heeft de gemeente in het scenario?

Deze vraag is bij voortzetting van de huidige praktijk niet aan de orde. Onze inschatting is overigens dat in de huidige praktijk er goed overleg is met politie en OM.

D. Kosten/batenanalyse

De vergoedingsregeling voor boetes uitgeschreven voor overlast bedraagt vanaf 1 januari 2010 € 40,-. De totale vergoeding die de gemeente in 2010 zal ontvangen bij 850 p.v. bedraagt ca. € 34.000,-

E. Conclusie

De huidige werkwijze biedt de gemeente nu voldoende handvatten de handhaving in de openbare orde uit te voeren. Echter, zoals hiervoor al is aangegeven zal op termijn de gemeente voor de keuze worden gesteld hetzij de bestuurlijke boete hetzij de bestuurlijke strafbeschikking in te voeren. Het blijven continueren van de huidige werkwijze is dan ook niet aan te bevelen.

Vervolgvel

3

Scenario 2: Invoering van de bestuurlijke boete

A. *Welke problemen (in de openbare ruimte) kunnen we aanpakken die we nu niet kunnen aanpakken omdat ze voorbehouden waren aan de politie?*

Met de bestuurlijke boete zal er niet ten aanzien van méér feiten dan nu handhavend opgetreden kunnen worden¹. De Nijmeegse toezichthouders handhaven nu op meer feiten dan waarschijnlijk onder de bestuurlijke boete mogelijk zal zijn. Er blijft na invoering dus een restcategorie over die op de huidige wijze gehandhaafd kunnen worden. Of dat (op termijn) voor de restcategorie mogelijk blijft naast de bestuurlijke boete middels een andere juridische constructie, is nog niet duidelijk.

B. *Kunnen we met het scenario de handhaving in de openbare ruimte beter aanpakken?*

Het instrument van de bestuurlijke boete is geschikt voor de handhaving van veel voorkomende en overlastgevende overtredingen in de publieke ruimte. Echter, op dit moment delen we ook boetes uit ten aanzien van deze overtredingen. De bestuurlijke boete voegt daar niet iets aan toe.

C. *Welke beleidsvrijheid en regie heeft de gemeente in het scenario?*

Indien we kiezen voor de bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte zijn we integraal verantwoordelijk voor zowel het opstellen van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte, het toezicht houden op de naleving ervan als voor het sanctioneren van overtredingen ervan. De gemeente is 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving. De gemeente heeft in beginsel volledige beleidsvrijheid ten aanzien van de inzet van de bestuurlijke boete.

D. *Kosten/batenanalyse*

Bij de bestuurlijke boete maken we grofweg dezelfde kosten voor de inzet van de BOA's als nu. Omdat we als gemeente bij de bestuurlijke boete zelf zorg moeten zorgen voor invordering en rechtsbescherming (bezwaar en beroep) zullen deze kosten ook ten laste van de gemeente komen.

E. *Conclusie*

Invoering van de bestuurlijke boete betekent dat de gemeente meer kosten zal moeten maken, vooral ten aanzien van inning van opgelegde boetes en

¹ De bestuurlijke boete gaat gelden voor de gehele APV minus een beperkt aantal APV-overtredingen die bij AMvB worden uitgezonderd, de zogeheten 'negatieve lijst'. Uitgezonderd zijn zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de ordehandhavingbevoegdheden van de politie: samenscholingen, ongeregelde heden, betogingen en demonstraties. Hetzelfde geldt voor gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd, zoals handel in drugs, heling en het meevoeren van inbrekerswerktuigen of steekwapens. De afvalstoffenverordening valt onder de bestuurlijke boete, voor zover de desbetreffende voorschriften zijn opgenomen in de AMvB "positieve lijst" regelen.

Vervolgvel

4

het afhandelen van bezwaar- en beroepszaken. Hier komt bij dat - gezien de uitgevoerde 'benchmark' - de gemeente Nijmegen waarschijnlijk één van de weinige gemeenten zal zijn die met dit instrument zal werken.

Scenario 3: Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

A. Welke problemen (in de openbare ruimte) kunnen we aanpakken die we nu niet kunnen aanpakken omdat ze voorbehouden waren aan de politie?

Ook met de bestuurlijke strafbeschikking zal er niet ten aanzien van méér feiten dan nu handhavend opgetreden kunnen worden. Het bereik is gelijk aan dat van de bestuurlijke boete.

B. Kunnen we met het scenario de handhaving in de openbare ruimte beter aanpakken?

Op straat verandert er met de inwerkingtreding van de bestuurlijke strafbeschikking weinig voor de buitengewoon opsporingsambtenaar. Net als nu zal de BOA voor de feiten waarvoor hij of zij strafbeschikkingsbevoegd is, kunnen beschikken over

1. een door Justitie geleverd boekwerkje waarin een lijst met feiten en feitcodes is opgenomen, en
2. een standaardbon waarmee de strafbeschikking aan de burger kan worden aangekondigd.

C. Welke beleidsvrijheid en regie heeft de gemeente in het scenario?

De gemeente kan gaan werken onder regime van de OM-beleidsregels op het gebied van bestuurlijke strafbeschikkingen. Deze beleidsregels strekken er toe dat de prioriteiten bij de bestrijding van overlast met de bestuurlijke strafbeschikking door het gemeentebestuur worden bepaald. De gemeente heeft dus grote vrijheid in het bepalen van prioriteiten.

D. Kosten/batenanalyse

De vergoeding per uitgeschreven strafbeschikking is lager dan voor de bestuurlijke boete. Daartegenover staat dat de invorderingen bezwaar- en beroepsprocedures niet door de gemeente uitgevoerd worden, maar door het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Bij de strafbeschikking maken we dezelfde kosten voor de inzet van de BOA's als nu. Het ministerie van Justitie verzorgt de ontwikkeling van de feitenboekjes en software waarmee de gemeente direct contact kan leggen met het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Er zullen daarmee nauwelijks extra kosten aan de inning verbonden zijn.

E. Conclusie

Naar verwachting zal het overgrote deel van de gemeenten overgaan tot invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Op termijn zal het bereik van de bestuurlijke strafbeschikking groter worden, als ook (o.a.) de Wet Mulder zal opgaan in de Wet OM-afdoening (= bestuurlijke

Vervolgvel

5

strafbeschikking). De kosten zijn voor de BSB naar verwachting niet hoger dan de huidige praktijk. De implementatie zal worden begeleid door het CJIB. Deze 'uitrol' vindt gefaseerd per arrondissement plaats. In januari is gestart in het arrondissement Zwolle. Arrondissement Arnhem (Gelderland-Midden en -Zuid) start met de uitrol per 1 november 2010.

Conclusies

Als we nu de 3 scenario's met elkaar vergelijken komen wij tot de volgende conclusies:

- De instrumenten bestuurlijke boete en -strafbeschikking geven nauwelijks grotere vrijheid ten aanzien van de aanpak van problemen in de openbare ruimte;
- In termen van regie en beleidsvrijheid levert de bestuurlijke boete *slechts in theorie* iets meer regie op dan de bestuurlijke strafbeschikking of de huidige praktijk.
- De huidige goede samenwerking met OM en politie kan in alle drie de scenario's worden gecontinueerd bij invoering van één van de instrumenten.
- De netto opbrengsten van de drie scenario's ontlopen elkaar niet veel.

Ten aanzien van de uitvoering en implementatie kent de bestuurlijk strafbeschikking twee voordelen:

- De implementatie van de bestuurlijke boete is iets wat we zelf moeten oppakken. De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking wordt grotendeels uitgevoerd en begeleid door het CJIB.
- De invoering van de bestuurlijke boete betekent meer uitvoeringslasten voor de gemeente wat betreft inning en afhandeling van bezwaar en beroep. Deze zaken worden bij de bestuurlijke strafbeschikking uitgevoerd door het CJIB.
- Op termijn zal naar alle waarschijnlijkheid het bestuursrechtelijke en administratieve handhavinginstrumentarium (o.a. de Wet Mulder) grotendeels worden ondergebracht in de Wet-OM afdoening (= bestuurlijke strafbeschikking). Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking is dan alsnog noodzakelijk.

Advies

Wij adviseren u te kiezen voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

Aangezien de 'uitrol' door het CJIB voor onze regio zal starten per 1 november en de interne besluitvorming en voorbereiding naar verwachting een doorlooptijd van ca. 6 maanden zullen hebben adviseren wij de besluitvorming hierover in het College van B&W plaats te laten vinden voor 1 mei 2010.