

Raadsstuk

Raadsstuk 027/2009
B&W datum 18 februari 2009
Sector/Afd VVH/VHR
Reg.nr(s) 2008/209640

Onderwerp **Bestuurlijke Strafbeschikking of Bestuurlijke Boete?**

GEWIJZIGD EXEMPLAAR

Aan de Raad der gemeente Haarlem

Inleiding

Een schone, hele en veilige leefomgeving, is een doel van elk gemeentebestuur. Maar helaas, dat lijkt voor veel gemeenten een brug te ver. Er zijn nu eenmaal mensen die het niet zo nauw nemen met de regels: wildplassers bijvoorbeeld of mensen die vuil op straat achterlaten. Dat is vervelend, want voor de burger zijn het juist dit soort overtredingen die tot ergernis leiden en een gevoel van onveiligheid geven.

Om er voor te zorgen dat je als gemeente effectief kunt optreden tegen deze overtreders, zijn er nieuwe instrumenten ontwikkeld: de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Gemeenten krijgen zo zelf meer bevoegdheden, maar wél altijd in samenwerking met de politie. De nieuwe aanpak past in een effectief handhavingsbeleid van gemeenten. Zo komt een schone, hele en veilige leefomgeving toch weer een stapje dichterbij.

Deze notitie bevat informatie over de nieuwe handhavingsinstrumenten die wij recent hebben gekregen. De belangrijkste verschillen en overeenkomsten zijn in deze notitie opgenomen in een matrix. Daarna zijn de gevolgen voor de samenwerking met de veiligheidspartners opgenomen. Tenslotte is het voorstel van het college om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking uitgewerkt. De meeste gemeenten verkiezen de bestuurlijke strafbeschikking boven bestuurlijke boete.

Nieuwe handhavingsinstrumenten

De bestuurlijke boete biedt gemeenten de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van een aantal voorschriften bepaald in de APV en de Afvalstoffenverordening. Deze mogelijkheid is gebaseerd op het bestuursrecht. De regeling biedt gemeenten een instrument om zelfstandig op te treden tegen overtredingen van de APV. Keuze voor dit instrument brengt brede verantwoordelijkheden voor de gemeente met zich. Zoals het formuleren van normen, het doen naleven daarvan en het afhandelen van de sancties.

De bestuurlijke boete gaat gelden voor de gehele APV minus een beperkt aantal overtredingen die bij AMvB worden uitgezonderd, de zogeheten ‘negatieve lijst’. Uitgezonderd zijn zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die

onderdeel uitmaken van de ordehandhavings- bevoegdheden van de politie (samenscholingen, ongeregeldeheden, 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.

Naast de bestuurlijke boete biedt de bestuurlijke strafbeschikking ook de mogelijkheid om overtredingen van de APV en afvalstoffenverordening te beboeten. Deze mogelijkheid is gebaseerd op strafrecht. Bestuursorganen kunnen bij AMvB de bevoegdheid krijgen een strafbeschikking uit te vaardigen. De feiten waarvoor de beschikking gegeven kan worden zijn genoemd in het besluit OM afdoening. De verwachting is dat het aantal feiten dat valt onder het bereik van de bestuurlijke strafbeschikking in de toekomst zal toenemen. Het afhandelen van de sancties wordt grotendeels gedaan door OM / CJIB.

Overigens blijft de politie belast met de handhaving van de rechtsorde.

De gemeente kan ook verkiezen voorlopig geen van beide instrumenten in te voeren. De keuze kan dan later alsnog gemaakt worden.

Matrix boete en strafbeschikking

De hieronder staande matrix is bedoeld als hulpmiddel om snel inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen de twee nieuwe instrumenten.

	Bestuurlijke boete	(Bestuurlijke) Strafbeschikking
Recht	Bestuursrecht	Strafrecht
Inwerkingtreding	Vanaf 1-1-2009	Vanaf 1-1-2010 ¹
Feiten	APV en Afvalstoffenverordening	
Aankondiging Besluit	BOA namens college of burgemeester	BOA namens college, burgemeester of OM
Oplegging Besluit	Gemeente	Openbaar Ministerie
Inning Boete	Gemeente	CJIB
Rechtsbescherming	Bezwaar bij gemeente	Verzet bij OM
	Beroep bij kantonrechter	Zitting bij kantonrechter
	Hoger beroep bij Hof Leeuwarden	Hoger Beroep bij Hof
	Geen hogere eis op zitting mogelijk	Hogere eis op zitting mogelijk
Schorsende werking	Indienen bezwaar heeft schorsende werking	Ja
Hoogte Boetes bepaald in	AmvB / gemeentelijke verordening	AmvB / richtlijnen OM
Zekerheidsstelling	Ja	Nee
Justitieel gegeven	Nee	Ja, boven de € 100,=
Recidiveregistratie	Nee	Nee

¹ De vier grote steden (G4) krijgen de mogelijkheid om per 1 januari 2009 ook te starten met de twee andere elementen van de strafbeschikking: het werken onder het regiem van de OM-beleidsregels en het geautomatiseerd aanleveren van strafbeschikkingen overlast bij het CJIB. Andere gemeenten krijgen vanaf 1 januari 2010 de mogelijkheid om met deze andere aspecten van de strafbeschikking aan de slag te kunnen gaan.

Jeugdige overtreeders	Geen boete voor daders onder de 12 jaar. Boete gehalveerd voor daders onder de 16 jaar	Geen strafbeschikking voor daders onder de 12 jaar
Betalingstermijn	6 weken na onherroepelijk worden besluit	30 dagen na uitvaardiging strafbeschikking door CJIB
Financiën: kosten	Kosten uitvoering, inning en rechtsbescherming <i>geheel</i> voor rekening gemeente	Kosten uitvoering, inning en rechtsbescherming <i>deels</i> voor gemeente
Financiën: opbrengsten	Opbrengsten <i>geheel</i> voor gemeente	Opbrengsten <i>deels</i> voor gemeente
Verantwoordelijkheid	24-uurs verantwoordelijkheid voor gemeente	
Rol Politie		
Operationeel	Te bepalen in driehoeksoverleg	
Direct Toezichthouder	Afspraken over invulling rol als direct toezichthouder	
Rol OM		
Partner	Gemeente moet informatie delen.	Gemeente moet informatie delen. Gemeente moet overleggen met OM over aantal mogelijke verzetszaken
Toezichthouder	Ziet toe op uitoefening van de opsporingsbevoegdheid van de BOA, m.n. op de kwaliteit van de opsporingsproducten	
Automatisering: software	Gemeente	CJIB/OM
Automatisering: hardware	Gemeente	
Managementinformatie wordt verzorgd door	Gemeente, aanvulling vanuit politie-informatie mogelijk	Vanuit CJIB in combinatie met politie en gemeente informatie
Voorlichting	Gemeente verantwoordelijk voor algemene en specifieke voorlichting aan burgers	Gemeente verantwoordelijk voor specifieke voorlichting aan burgers Vanuit Justitie wordt algemene informatie verzorgd.
Eenduidigheid voor de burger	BOA en politie opereren binnen verschillend systeem met verschillende bevoegdheden en verschillende rechtsbescherming. Binnen een gemeente kan iemand voor overlastgevende feiten een bestuurlijke boete krijgen van de gemeente of een strafbeschikking van de politie	BOA en politie hanteren hetzelfde systeem en dezelfde rechtsbescherming. Onderscheid enkel ten aanzien van bevoegde feiten

Gevolgen voor de samenwerking met het OM en politie

In de huidige situatie worden de processen-verbaal van de gemeentelijke handhavers op het politiebureau in de justitiesystemen gezet. Deze handhavers zijn buitengewoon opsporingsambtenaar, afgekort BOA. De politie heeft een wettelijk voorgeschreven taak als toezichthouder op de BOA's die zij op dit moment invult door de registratie van de processen-verbaal met dit systeem te volgen.

Deze tussenkomst van de politie is zowel bij de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafschikking straks niet meer aan de orde. Om de rol als direct toezichthouder toch goed te kunnen vervullen zal vanuit het CJIB informatie worden gegenereerd voor gemeente en politie en zullen afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente en de korpschef over het wederzijds leveren van de benodigde informatie en het regulier bespreken van de taakuitvoering van de BOA's.

Achternvang door de politie in geval van escalatie of buiten de tijdstippen dat de BOA's werkzaam zijn, is niet vanzelfsprekend. De invoering vergt daarom het maken van afspraken met de politie over onder meer de prioriteitstelling, de achternvang van de politie bij escalaties, de inzet van politie naast de BOA's en de communicatie en informatie-uitwisseling tussen BOA en politie. Daarnaast moeten met het oog op het direct toezichthouderschap van de korpschef op de BOA afspraken gemaakt worden over het leveren van de informatie noodzakelijk voor uitvoering van het toezichthouderschap, en het bespreken van de taakuitvoering van de BOA's.

Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid door de gemeentelijke BOA's. De gemeente moet vooraf aangeven op welke manier de BOA's zullen worden ingezet en hoeveel processen-verbaal hier naar verwachting uit zullen voortkomen. Daarnaast moet duidelijk worden hoe de gemeente anticipeert op eventuele klachten over het optreden en het eventueel gebruik van geweld door BOA's. Aan het eind van elk jaar moet de gemeente inzicht geven in de mate waarin de verwachtingen zijn uitgekomen.

Gevolgen voor gemeentelijke organisatie

Bij de bestuurlijke boete is de gemeente verantwoordelijk voor de administratieve behandeling, invordering en eventueel bezwaar. De kosten daarvan zijn voor de gemeente. De opbrengsten van de boete zijn geheel voor de gemeente. Bij de (bestuurlijke) strafbeschikking is de administratieve behandeling, invordering en bezwaar grotendeels uitbesteed. De opbrengsten van de beschikking gaan naar het rijk maar de gemeente krijgt wel een zogenaamde pv-vergoeding (proces-verbaal vergoeding).

De parkeerboetes zijn zogenaamde Mulderfeiten. Deze worden ook extern, door het CJIB, geëind. De gemeente krijgt een pv-vergoeding per uitgeschreven bekeuring. De verwachting is dat op termijn deze mulderfeiten ook onder de werking van de strafbeschikking zullen worden gebracht. De pv-vergoedingen zijn per 1 januari 2009 verhoogd.

Overigens is het volume van het aantal opgelegde boetes voor overtreding van de APV en de afvalstoffenverordening beperkt. Gemiddeld zijn er 550 processen-verbaal per jaar voor de APV uitgeschreven door de gemeente en politie samen.

Financiën

Versterking van de gemeentelijke handhaving van de kleine ergernissen in het publieke domein zal gepaard gaan met extra kosten. De verhouding tussen kosten en opbrengsten van de handhaving van kleine ergernissen met de bestuurlijke boete kunnen **2,5 : 1** bedragen. Dat geldt ook indien de gemeente kiest voor de bestuurlijke strafbeschikking, omdat de opbrengsten voor de gemeente geringer zijn dan in geval van de bestuurlijke boete. De geïncasseerde boetes vloeien indien gekozen wordt voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking niet rechtstreeks in de gemeentekas maar gaan nog steeds naar Justitie via het Centraal Justitieel Incassobureau. Daar staat tegenover dat de kosten zoals bezwaar, beroep en invordering voor rekening en verantwoordelijkheid zijn van Justitie. Gemeenten krijgen voor de uitvoering van het handhavingsinstrument bestuurlijke strafbeschikking een pv-vergoeding per opgelegde boete. Inmiddels is de pv-vergoeding met ingang van 2009 vastgesteld op € 40,= en voor parkeerfeiten op € 25,=.

Omdat de gemeente Haarlem reeds beschikt over een handhavingsapparaat, waarvan de kosten worden gedekt uit de algemene middelen en niet uit de opbrengsten van de handhaving, zal de verhouding tussen kosten en opbrengsten iets dichterbij elkaar liggen. Maar ook voor de Haarlemse handhavingsorganisatie geldt dat handhaving niet kostendekkend kan worden gemaakt met de opbrengsten uit de bestuurlijke strafbeschikking/bestuurlijke boete. De totale kosten die hiervoor gemaakt worden kunnen niet worden gedekt met de opbrengsten uit de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een klassieke overheidstaak waarvan de uitvoering geld kost die niet volledig kan en mag worden afgewenteld op de burger.

De gemeente kiest ervoor om deze handhavingstaak uit te voeren met het bestaande handhavingsapparaat, waarin 52 Buitengewone Opsporingsambtenaren actief zijn, waardoor er geen extra kosten zijn te verwachten van de invoering van dit handhavingsinstrument. In het kader van de reorganisatie en de professionalisering van de gemeentelijke handhavingsorganisatie, zijn bij de afdeling Handhaving Openbare Omgeving alle gemeentelijke handhavingstaken voor het publieke domein ondergebracht.

Een ander gevolg van de handhaving van de kleine ergernissen in het publieke domein met de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking door de bestaande handhavingscapaciteit breder in te zetten kan wel zijn dat de gemeente hierdoor minder inkomsten genereert uit parkeerinkomst. Wat de omvang van deze inkomstenderving zal zijn hangt af van de operationele inzet van het handhavingsapparaat.

Tegenover de geringe extra kosten die zijn te verwachten van de invoering van de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking staat wel dat de extra opbrengsten van het aantal op te leggen bestuurlijke boetes of bestuurlijke strafbeschikkingen een bescheiden omvang zullen hebben. In 2007 zijn 550 processen-verbaal uitgeschreven voor APV-overtredingen door de politie en gemeentelijke opsporingsambtenaren. Gezien het kleinere handhavingsapparaat van de gemeente is het geen onredelijk verwachting dat dit aantal van 550 niet gehaald

zal worden ook met het oog op de veelheid van handhavingstaken die de Afdeling Handhaving Openbare Omgeving heeft. Op voorhand is geen reële prognose te stellen van het aantal boetes dat het gemeentelijk handhavingsapparaat op jaarbasis zal uitschrijven. Op basis van 100 boetes zijn de geraamde kosten en opbrengsten:

Kosten	Bestuurlijke Strafbeschikking	Bestuurlijke Boete
loonkosten	bestaand budget	bestaand budget
opleidingskosten	bestaand budget	bestaand budget
Uniform en insigne	bestaand budget	bestaand budget
Backoffice en aansturing	bestaand budget	bestaand budget
Communicatiemiddelen	bestaand budget	bestaand budget
Vervoersmiddelen	bestaand budget	bestaand budget
Hardware	bestaand budget	bestaand budget
huisvesting	bestaand budget	bestaand budget
Beschikking	CJIB	1,5 x 100 x € 75 = € 11.250,=
Bezwaar	CJIB	8 x 10 x € 75 = € 6000,=
Invordering	CJIB	8 x 2 x € 75 = € 1200,=
Totaal	0	€ 18.450,=
Inkomsten		
Pv-vergoeding	€ 40,=	€ 100,=
Boete-opbrengsten	100 x € 40 = € 4000,=	100 x € 100 = € 10.000,=
Meerkosten/opbrengsten	+ € 4000,=	-/- € 8.450,=

Keuze voor bestuurlijke strafbeschikking.

Het college is in beginsel voorstander van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking per 1 januari 2010. Het college is voornemens om de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking voor te leggen aan de gemeenteraad, maar wil dit voornemen eerst bespreken met de Commissie Bestuur vanwege het kaderstellende karakter van deze keuze en het een bevoegdheid is van de gemeenteraad. De belangrijkste overweging voor deze keuze is dat de bestuurlijke strafbeschikking gelijkwaardig is aan de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument, zonder dat dit extra beslag legt op de gemeentelijke organisatie (en kosten) voor de behandeling van bezwaarschriften en de invordering van de boetes. Door te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking komt de behandeling van het verzet (equivalent van het bezwaarschrift) en de invordering van de boetes voor rekening en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie en het CJIB.

De opbrengsten van de bestuurlijke boete zijn voor de gemeente maar het is niet aannemelijk dat dit opweegt tegen de extra kosten. Van de bestuurlijke strafbeschikking wordt een pv-vergoeding aan de gemeente afgedragen. De pv-vergoedingen voor APV-feiten worden verhoogd. De pv-vergoeding voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen zal ook verhoogd worden. Vanwege de verwachting dat deze mulderfeiten onder de werking van de bestuurlijke strafbeschikking zullen worden gebracht is dit ook een argument te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking.

027/2009

Tenslotte is een belangrijk argument om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking, dat daardoor de gemeente en politie hetzelfde systeem en rechtsbescherming hanteren. Dit vergemakkelijkt niet alleen de onderlinge samenwerking maar brengt voor de burger eenduidigheid.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

027/2009

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders over de keuze tussen de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking;

Besluit:

tot invoering van de bestuurlijke beschikking met ingang van 1 januari 2010.

Gedaan in de vergadering van.....

De griffier,

De voorzitter,