

Onderwerp: Invoering bestuurlijke boete op diverse beleidsterreinen
BBV nr: 2016/519348

1. Inleiding

In de dagelijkse handhavingspraktijk komen overtredingen voor die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Een voorbeeld is een kinderleidster die, bij controle, niet blijkt te beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (verder: VOG). Deze persoon kan alsnog een VOG aanvragen. Dit maakt de periode dat zonder een VOG werd gewerkt echter niet ongedaan.

Dergelijke overtredingen lenen zich minder goed voor een herstellend handhavingstraject, waar de overtreder een termijn wordt gegund om de overtreding ongedaan te maken. Sinds enige tijd maakt de Algemene Wet Bestuursrecht (verder: Awb) het mogelijk een bestuurlijke boete op te leggen. Met de bestuurlijke boete kan bij overtredingen direct en bestraffend worden opgetreden. Met de invoering van de bestuurlijke boete beschikt de gemeente over een instrument om effectief te kunnen handhaven op overtredingen die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt ('gratis overtredingen').

De bestuurlijke boete is een handhavinginstrument dat wat betreft aanvullende eisen doet denken aan het strafrecht. Daarom wordt de boete voorlopig op een klein aantal terreinen ingevoerd: de Drank- en Horecawet (verder: DHW), de Wet Basisregistratie Personen (verder: Wet BRP), de Huisvestingswet (verder: HW) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (verder: Wkkip). Een overzicht van de wetten is opgenomen als bijlage (bijlage I). Op grond van deze wetten is de bestuurlijke boete als handhavinginstrument reeds beschikbaar. Om de boete te kunnen implementeren in Haarlem, neemt het college een besluit over het invoeren van de bestuurlijke boete.

2. Besluitpunten college

Het college besluit:

- De bestuurlijke boete in te voeren voor overtredingen van de Drank- en Horecawet, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Huisvestingswet en de Wet Basisregistratie personen.
- Het besluit heeft geen financiële consequenties.
- De betrokkenen, al naar gelang het beleidsterrein, ontvangen na besluitvorming informatie over de implementatie van het besluit.
- Het college stuurt dit besluit ter informatie naar de commissie Bestuur.

3. Beoogd resultaat

Doel van dit collegebesluit is om de invoering van de bestuurlijke boete voor de Drank- en Horecawet, de Wet Basisregistratie Personen, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Huisvestingswet mogelijk te maken. Na het nemen van het collegebesluit zal de boete per onderwerp worden geïmplementeerd. Hantering van de bestuurlijke boete zal leiden tot effectievere handhaving.

4. Argumenten

Het voorstel past binnen het ingezet beleid

Het voorstel past binnen het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2015-2018, omdat de handhaving hierdoor effectiever wordt.

Een effectief handhavingsinstrument om de kwaliteit van kindcentra te bevorderen

De GGD Kennemerland inspecteert in opdracht van de gemeente de kwaliteit van alle kinderopvangverblijven (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen) en adviseert de gemeente bij de uitvoering van haar handhavingstaak. Om adequaat te kunnen optreden bij overtredingen die de kwaliteit van de kinderopvang beïnvloeden, is het van belang dat de gemeente direct een boete kan opleggen. Dit geldt voor situaties waarin een verklaring omtrent het gedrag (VOG) ontbreekt, men in recidive niet beschikt over de juiste opleidingspapieren (onderkwalificatie) of niet is voldaan aan de beroepskracht-kindratio. Door de bestuurlijke boete kan het maken van dergelijke niet-herstelbare overtredingen, al dan niet door een calculerende ondernemer, worden tegengegaan.

Het voorstel maakt handhaving van het huisvestingsvergunning mogelijk

In de Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland/IJmond (verder: de Verordening) heeft de raad de grondslag van het opleggen van de bestuurlijke boete neergelegd. In de Verordening is tevens vastgelegd hoe hoog de boetes mogen zijn. Op basis van de Verordening kan voor overtreding van art. 8, art. 22 en art. 24 van de Huisvestingswet een boete worden opgelegd. Deze artikelen hebben te maken met de huisvestingsvergunning, die is vereist om de krappe woonvoorraad te reguleren. Zo is voor een particuliere sociale huurwoning vereist dat een huisvestingsvergunning wordt aangevraagd. Om overtreders direct te kunnen bestraffen voor het niet aanvragen van een huisvestingsvergunning, is het gebruik van de bestuurlijke boete noodzakelijk. Ervan uitgaande dat de bestuurlijke boete een afschrikkend effect heeft, zal naar verwacht het nalevingsgedrag verbeteren. Met de bestuurlijke boete kan het vergunningstelsel effectiever worden gehandhaafd.

Met de bestuurlijke boete kan woon- en adresfraude worden teruggedrongen

Het tegengaan van woon- en adresfraude is een van de vijf prioriteiten uit het Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2015-2018. Onder de Wet Basisregistratie Personen kan voor een aantal overtredingen een bestuurlijke boete worden opgelegd. Voorbeelden zijn klassieke woonfraude (inschrijven zonder dat men er echt woont of het inschrijven van te veel personen), het niet doen van aangifte van inschrijving, verhuizing of vertrek en het niet geven van informatie of overleggen van documenten. Jaarlijks vinden veel (on)bewuste overtredingen plaats. In de huidige situatie wordt geen sanctie opgelegd voor de overtreding. Niet in alle gevallen zal sprake zijn van een verwijtbare overtreding. Dan is de bestuurlijke boete niet het aangewezen middel. Maar als men fraudeert met woon- en adresgegevens om financieel voordeel te behalen is evident wel sprake van verwijtbaarheid en is het opleggen van de boete wel passend. De boete dient als middel om het aantal overtredingen terug te dringen.¹ Op deze manier kan woon- en adresfraude beter worden bestreden en wordt de kwaliteit van de basisregistratie personen verhoogd.

Een toegevoegde waarde op handhaving van de DHW

In Haarlem geldt het horecasanctiebeleid, zodat er bij horeca eenduidig, consequent en effectief wordt gehandhaafd. In 2017 wordt het beleid geactualiseerd en wordt een handhavingsstrategie DHW opgesteld.

¹ Gemeenten die al met de boete werken geven aan dat de mogelijkheid een boete op te leggen effectief is om overtreding van voorschriften tegen te gaan. Zie: Tussenevaluatie Wet BRP. Negen vragen over de Wet Basisregistratie personen, p. 17-18. ([klik hier](#))

In de handhavingsstrategie wordt de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument opgenomen. Om de goede samenwerking tussen gemeente, politie en horeca niet te frustreren is het niet de bedoeling om de horeca te confronteren met een punitieve handhavingsaanpak. Uitzondering hierop vormen horecabedrijven die exploiteren zonder te beschikken over een drank- en horecaverunning. Naast de last onder bestuursdwang om hen te bewegen een drank- en horecaverunning aan te vragen, kan een dergelijk horecabedrijf worden bestraft voor het niet beschikken over een vergunning.

Voor de detailhandel, zoals supermarkten, bestaat momenteel geen handhavingsbeleid. Om te kunnen optreden tegen detailhandel waar alcohol wordt verstrekt aan minderjarigen, is het instrument van de bestuurlijke boete vereist.

Invoering van de bestuurlijke boete gaat vooralsnog zonder extra kosten

Aan de invoering van de bestuurlijke boete zijn aanzienlijke kosten verbonden. Om de invoering van de bestuurlijke boete mogelijk te maken dienen kosten te worden gemaakt. Hierbij gaat het om opleidingskosten (voor toezichthouders, BOA's en juristen) en organisatiekosten (kosten betreffende opzetten van boeteprocedures). Het gebruiken van de bestuurlijke boete leidt tot hogere administratieve lasten. Dit heeft te maken met de eisen die verbonden zijn aan het opleggen van een boete, zoals het opstellen van een boeterapport en het uitnodigen voor en verwerken van zienswijzen.

Tegenover de hogere lasten staat evenwel hogere baten doordat opbrengsten direct naar de gemeentelijke kas vloeien. Hierdoor wordt een deel van de handhavingskosten gecompenseerd met de opbrengsten. Met de invoering op een klein aantal terreinen is de verwachting dat de bestuurlijke boete kan worden toegepast binnen de bestaande budgetten. Op basis van de ervaringen die hiermee worden opgedaan wordt nagegaan of dit ook op langere termijn en voor meerdere beleidsterreinen mogelijk is.

5. Risico's en kanttekeningen

Proefperiode van een jaar

De gemeente heeft weinig ervaring met de bestuurlijke boete. Alleen de afdeling SoZaWe maakt bij uitkeringsfraude al gebruik van de bestuurlijke boete. Voor zowel toezichthouders als juristen is de bestuurlijke boete een nieuw handhavingsinstrument. Daarom wordt, na invoering een proefperiode van een jaar aangehouden om kennis op te doen met het instrument van de bestuurlijke boete.

Vooralsnog geen bestuurlijke boete bij overlastfeiten

Het is ook mogelijk om voor zogenaamde 'overlastfeiten' een bestuurlijke boete op te leggen. Het gaat daarbij om overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (verder: APV). In de huidige situatie worden overtredingen van de APV afgehandeld met een bestuurlijke strafbeschikking, waardoor de afhandeling grotendeels buiten de gemeente plaatsvindt. Door het grote aantal feiten zou invoer van de bestuurlijke boete op dit terrein een ingrijpend effect hebben op de organisatie. Daarom zal de bestuurlijke boete vooralsnog niet bij APV-feiten worden ingevoerd.

Strafrechtelijke eisen aan het opleggen van een bestuurlijke boete

De administratieve lasten bij het opleggen van een bestuurlijke boete zijn relatief hoog. Dit is te wijten aan het feit dat de bestuurlijke boete een *criminal charge* is in de zin van art. 6 EVRM. Dat betekent dat, net als in het strafrecht, extra eisen gelden rondom de inrichting van het proces tot boeteoplegging. Dit heeft onder andere consequenties bij het horen van overtreders.

Omdat sprake is van een bestraffende sanctie, is de overtreder niet tot antwoorden verplicht. Bij het horen dient dus de cautie worden gegeven, zowel bij het zienswijzegesprek als in bezwaar.

6. Uitvoering

Planning

Na het nemen van het collegebesluit zal de bestuurlijke boete worden geïmplementeerd. Als de vereiste voorbereidingshandelingen zijn gedaan en de boete is opgenomen in de procedure, zal de bestuurlijke boete worden gebruikt. De uitwerking zal nog enige tijd vergen, de planning is dat de bestuurlijke boete in de loop van 2017 daadwerkelijk kan gaan worden opgelegd. De implementatietermijn zal per beleidsterrein verschillen.

Bevoegdheid en mandaat

Bij opleggen van de boete moet duidelijk zijn wie in welke fase van het proces tot boeteoplegging bevoegd is. Daarnaast dient het college of de burgemeester de bevoegdheid tot boeteoplegging te mandateren om het proces van boeteoplegging efficiënt te laten verlopen. Dit zal tijdens de implementatieperiode worden geregeld.

Afstemming in driehoeksoverleg

Het opleggen van een bestuurlijke boete kan conflicteren met de strafrechtelijke weg. Sommige overtredingen kunnen ook strafrechtelijk worden gesanctioneerd. De uitwerking van dit besluit wordt besproken in het driehoeksoverleg (overleg van politie, officier van justitie en burgemeester).

Opstellen van boeteregels

Om de bestuurlijke boete daadwerkelijk te kunnen toepassen moet boetebeleid worden gevoerd over toepassing en de hoogte van boetes. Bij het opstellen van beleidsregels moet rekening worden gehouden met kwetsbare groepen zodat de bestuurlijke boete hen niet onevenredig treft. Dit beleid wordt door het college worden vastgesteld of, in het geval van de DHW, door de burgemeester.

Inrichten werkproces

Het proces van constatering, boeteoplegging en inning van de boete dient te worden opgezet en in werking te worden gesteld. Er wordt aansluiting gezocht bij reeds aanwezige ISO-gecertificeerde werkprocessen. Ter indicatie is een voorbeeldprocedure opgenomen in bijlage II.

Communicatie

Het besluit om de bestuurlijke boete in te voeren, wordt gecommuniceerd via de diverse communicatiekanalen van de gemeente. Verschillende groepen worden door de invoering geraakt, specifiek de ondernemers die op de beleidsterreinen worden genoemd. Er wordt een communicatietraject opgezet om de betrokken partijen tijdig en volledig te informeren. Communicatie richting de inwoners zal plaatsvinden op het moment van invoering. Middelen in het communicatietraject zijn gesprekken met betrokken partijen als horeca, detailhandel, kinderopvang, informatie op de website en een persbericht wanneer de bestuurlijke boete in werking treedt.

7. Bijlagen

I Overzichtstabel

II Voorbeeldprocedure

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester