



Beleidsnotitie

Bestuurlijke boete of -strafbeschikking

Organisatorische- en beleidsuitgangspunten voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING EN AANLEIDING	3
2.	KEUZE IN SANCTIEMIDDELEN	5
3.	BESTUURLIJKE BOETE.....	6
3.A.	BEOORDELING VAN HET INSTRUMENT.....	6
3.B.	VEREISTEN.....	7
3.C.	KOSTEN	8
4.	BESTUURLIJKE STRAFBESCHIKKING	9
4.A.	BEOORDELING VAN HET INSTRUMENT.....	9
4.B.	VEREISTEN.....	10
4.C.	KOSTEN	11
5.	BESTUURLIJKE BOETE NOCH -STRAF BESCHIKKING	12
5.A.	BEOORDELING VAN HET INSTRUMENT.....	12
5.B.	VEREISTEN.....	12
5.C.	KOSTEN	13
7.	DE KEUZE IN NIEUWKOOP	16
9.	FINANCIËN: KOSTEN EN BATEN	20
10.	SAMENVATTENDE CONCLUSIE	23
	BRONNEN.....	24

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1
- BIJLAGE 2 – A
- BIJLAGE 2 – B

Versiebeheer			
Versie	Datum	Wijzigingen	Auteur
1.0	23 juli 2010	Eerste concept uitgave	Wendel van Genderen / Bart Buijks

Beleidsnotitie

Bestuurlijke boete of - strafbeschikking

Organisatorische- en beleidsuitgangspunten voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

1. Inleiding en Aanleiding

De gemeente wil werken aan een effectief veiligheids- en handhavingsbeleid, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar het bestrijden van overlast in het publieke domein.

Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is dat lagere overheden de beschikking hebben gekregen over twee nieuwe instrumenten voor de handhaving van overlast in de publieke ruimte:

- ❖ de bestuurlijke boete
- en
- ❖ de bestuurlijke strafbeschikking (onderdeel van de Wet OM-afdoening).

In de huidige praktijk hebben veel gemeenten buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst, die processen-verbaal kunnen opmaken, transacties kunnen aanbieden en WAHV-beschikkingen (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, ook wel Wet Mulder genoemd) kunnen uitvaardigen.

De BOA's leveren hun processen-verbaal aan bij de politie die afhankelijk van de ernst van de geconstateerde feiten zorgdraagt voor verdere afhandeling, richting het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor inning van de boetes, of richting het Openbaar Ministerie (OM) voor verdere beoordeling en afhandeling. De gemeenten die geen BOA's in dienst hebben laten de strafrechtelijke handhaving over aan de politie. Nieuwkoop heeft op dit moment nog geen BOA's in eigen dienst. Strafrechtelijke handhaving, door bekeuringen uit te schrijven, kan formeel daarom alleen door de politie gebeuren. Politie-bekeuringen voor APV-overtredingen, kleine ergernissen in de openbare ruimte, komen in de gemeente Nieuwkoop vrijwel niet voor.

In deze bestuurspraktijk kan verandering komen als de gemeente kiest voor de toepassing van de bestuurlijke boete en/of de bestuurlijke strafbeschikking.

De wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, die op 14 januari 2009 in werking is getreden, biedt gemeenten de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van een aantal voorschriften die zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening en de Afvalstoffenverordening.

De bestuurlijke boete geldt voor de gehele APV, met uitzondering van een beperkt aantal APV overtredingen. De feiten die zijn uitgezonderd staan in artikel 2 van het Besluit Bestuurlijke Boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR), de zogeheten 'negatieve lijst'. Uitgezonderd zijn zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de bevoegdheid tot ordehandhaving van de politie: samenscholingen, ongeregelheden, 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 ook onder de bestuurlijke boete of strafbeschikking overlast. Voor deze feiten is echter geen negatieve lijst, zoals bij de APV, maar een 'positieve lijst' opgesteld. Dit houdt in dat alle feiten die zijn opgenomen in artikel 3 van het Besluit BBOOR, kunnen worden beboet.

Een compleet overzicht van de feiten waarvoor een bestuurlijke boete / strafbeschikking kan worden opgelegd is bij deze notitie opgenomen als bijlage (bijlage I).

In dezelfde tijd dat het wetsvoorstel voor de bestuurlijke boete werd behandeld is in de Tweede Kamer ook gesproken over het wetsvoorstel OM-afdoening. De wet OM-afdoening is vanaf 2007 gefaseerd in werking getreden. De wet maakt het mogelijk dat het openbaar ministerie door middel van strafbeschikkingen zelf (dus zonder tussenkomst van de rechter) tot het opleggen van straf kan besluiten. In de wet is bepaald dat ook opsporingsambtenaren en bestuursorganen de bevoegdheid kunnen krijgen om strafbeschikkingen uit te vaardigen.

Deze vormen van de OM-afdoening worden veelal respectievelijk de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking genoemd.

Een belangrijk gevolg van de Wet OM-afdoening is dat op termijn praktisch alle huidige transacties van openbaar ministerie en opsporingsambtenaren vervangen worden door strafbeschikkingen.

Met ingang van januari 2009 is een aantal gemeenten in de gelegenheid gesteld ervaring op te doen met het uitvaardigen van bestuurlijke strafbeschikkingen.

De feiten die kunnen worden afgedaan met een bestuurlijke strafbeschikking komen (zo goed als) overeen met de feiten waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De introductie van de nieuwe bestuurlijke strafhandhavinginstrumenten wordt landelijk in fasen uitgerold. Voor Zuid-Holland is die uitrol bepaald per 1 oktober 2010.

Nieuwe instrumenten; iets voor Nieuwkoop ?

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de bestuurlijke boete en de gefaseerde introductie van de strafbeschikking ligt het voor de hand de discussie te voeren of deze instrumenten interessant en geschikt zijn voor de gemeente Nieuwkoop.

De gemeente heeft nu al de mogelijkheid om gebruik te maken van de bestuurlijke boete overlast. De gefaseerde 'uitrol' van de strafbeschikking vanuit het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) zorgt ervoor dat de gemeente van dat instrument niet eerder gebruik kan maken dan vanaf 1 oktober 2010. Deze notitie vormt de aanzet daar ook in de gemeente Nieuwkoop een besluit over te nemen.

2. Keuze in sanctiemiddelen

Per 1 juli 2009 is de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden. Met de Vierde Tranche zijn algemene regels aan de Awb toegevoegd, betreffende:

- a. bestuursrechtelijke geldschulden (titel 4.4);
- b. bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete (titels 5.1.en 5.4) en
- c. attributie van bevoegdheden aan ambtenaren (afdeling 10.1.3).

Door deze aanpassing (en in het verlengde daarvan, de aanpassing van een aantal bijzondere wetten) is toepassing van de bestuurlijke boete mogelijk geworden. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten nu zelf bij beschikking een boete kunnen opleggen.

Naast de bestuurlijke boete is ook de bestuurlijke strafbeschikking geïntroduceerd.

Beide instrumenten kunnen door de gemeente zelf worden gehanteerd om op te treden tegen overlast en zgn. kleine ergernissen in de openbare ruimte.

Opties

De strafbeschikking en de bestuurlijke boete kunnen niet allebei ingezet worden voor dezelfde feiten. Er moet dus een keuze worden gemaakt.

Daarbij moet ook de mogelijkheid worden betrokken dat de gemeente voor geen van beide instrumenten kiest en alles op dit gebied bij het oude blijft. Er is geen verplichting om te werken met de bestuurlijke boete of de strafbeschikking.

De effectiviteit van het instrument en de praktische consequenties van het werken met een bepaald instrument zijn mede leidend voor de uiteindelijke keuze uit de onderstaande drie opties.

A. De bestuurlijke boete

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte biedt gemeenten de mogelijkheid zelfstandig, zonder rechterlijke tussenkomst, bestuursrechtelijk op te treden tegen bepaalde overtredingen die overlast veroorzaken (ook wel kleine ergernissen genoemd). Gemeentelijke toezichthouders met buitengewone opsporingsbevoegdheid kunnen overtreders namens het gemeentebestuur een geldboete opleggen. De opbrengst daarvan is geheel voor de gemeente.

B. De bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een bevoegdheid van de gemeente die is gebaseerd op de Wet OM-afdoening. Op grond van deze wet kan een gemeentelijk buitengewoon opsporingsambtenaar namens het gemeentebestuur buiten de rechter om overtreders strafrechtelijk sanctioneren door hen een geldbedrag op te leggen. De gemeente ontvangt hiervoor een vergoeding per geïnd proces verbaal.

C. Geen bestuurlijke boete / strafbeschikking

In de huidige situatie kunnen overlastfeiten afgedaan worden door middel van een politietransactie of door het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom. De politietransactie, die in Nieuwkoop feitelijk nagenoeg nooit is toegepast, zal op termijn verdwijnen en worden vervangen door de politiestrafbeschikking. Kiezen voor voortzetting van de huidige werkwijze is in wezen een impliciete keuze voor de politiestrafbeschikking.

3. Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is in het leven geroepen ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte. Het is een bestuurlijk handhavingsinstrument dat in gemeentelijke handen ligt. Oplegging, inning, bezwaar en beroep worden door de gemeente zelf uitgevoerd.

De kosten voor uitvoering, rechtsbescherming en inning komen geheel ten laste van de gemeente. Daar tegenover staat dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete geheel voor de gemeente zelf zijn. Zoals blijkt uit het Besluit Bestuurlijke Boete in de Openbare Ruimte, kan de boete per gedraging voor natuurlijke personen ten hoogste € 340 bedragen. Voor het gros van de overtredingen bedraagt het 'tarief' een boete van € 60 of € 90 (verwezen wordt naar bijlage 1).

Foutparkeren en bijvoorbeeld fietsen op de stoep kunnen overigens nog niet bestuurlijk worden beboet.

Nog geen enkele gemeente heeft werk gemaakt van de toepassing van de bestuurlijke boete. Wel hebben enkele (grotere) gemeenten aangegeven toepassing te overwegen of er in elk geval een politieke voorkeur voor te hebben.

3.a. Beoordeling van het instrument

De voordelen van de bestuurlijke boete hebben een duidelijke relatie met de nadelen van het huidige (politie-)boetesysteem.

Voordelen van de bestuurlijke boete:

- ❖ het bestuur is niet meer afhankelijk van de medewerking van de politie en het Openbaar Ministerie (OM);
- ❖ het bestuur krijgt veel meer gelegenheid om de lokale prioriteiten te bepalen en
- ❖ het bestuur heeft grote invloed op de manier waarop en de mate waarin lokaal wordt gehandhaafd.

De regie en de directe mogelijkheid tot het stellen van prioriteiten zijn grote voordelen van de bestuurlijke boete. De gemeente kan sneller en meer zichtbaar inspelen op de behoeften die er zijn met betrekking tot de handhaving in de openbare ruimte.

Daarnaast heeft de gemeente met de bestuurlijke boete een instrument in handen waarmee zij zelf kan bepalen in welke mate zij reageert op kleine ergernissen in de openbare ruimte. Afstemming met het Openbaar Ministerie blijft hierbij overigens van belang.

Nadelen van de bestuurlijke boete:

- ❖ bezwaar en beroep mogelijk = kosten in tijd en geld, en tóch niet zo "lik op stuk" als gehoopt;
- ❖ uitbreiding van gemeentelijke activiteiten nodig, onder meer voor incasso en registratie van opgelegde boeten;
- ❖ er wordt wel gestraft, maar niet hersteld;
- ❖ risico ligt op de loer dat met het handhavend optreden een oneigenlijk doel nagestreefd gaat worden, namelijk het verwerven van inkomsten om de kosten van het werken met de bestuurlijke boete zoveel mogelijk te dekken en
- ❖ verwarring bij de burger: de ene keer een bestuurlijke boete van de gemeente, de volgende keer een strafbeschikking van de politie.

Uit ramingen die de landelijke overheid heeft gemaakt komt tot dusver naar voren dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete waarschijnlijk in schril contrast zullen staan met de uitgaven die de gemeente moet doen om met dit instrument te kunnen werken. Dit geldt des te sterker in gemeenten die het handhavingsapparaat nog helemaal moeten opbouwen.

De ramingen zijn ontleend aan een brief die de ter zake deskundige dr. W. Kuiper tot een aantal Kamercommissies heeft gericht. In deze brief is ingegaan op de financiële consequenties van de bestuurlijke boete. De berekeningen zijn opgesteld aan de hand van de gegevens die het CJIB kon verstrekken over processen-verbaal die tot 2009 zijn opgesteld.

Kostenposten die zijn verbonden aan de bestuurlijke boete zijn:

- ❖ het salaris van de toezichthouder;
- ❖ het organiseren van een backoffice en aansturing van het toezicht;
- ❖ toepassing van communicatiemiddelen;
- ❖ inzet van vervoermiddelen;
- ❖ kosten voor de invordering van de boetes;
- ❖ kosten van bezwaar en beroep.

De kosten die gemaakt moeten worden voor het inrichten van het systeem zijn een niet te onderschatten nadeel van de bestuurlijke boete. Andere nadelen zijn de 24-uurs verantwoordelijkheid van de gemeente en de beperkte reikwijdte van het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen (hoegenaamd geen optreden mogelijk tegen verkeersovertredingen!).

3.b. Vereisten

Als de gemeente kiest voor het introduceren van de bestuurlijke boete moet minimaal aan het onderstaande worden voldaan:

- De gemeente moet BOA's in dienst hebben om een bestuurlijke boete op straat aan te kondigen. Indien de gemeente besluit om BOA's in te zetten zal een aanvraag voor het verkrijgen van de gewenste opsporingsbevoegdheid moeten worden ingediend bij het Ministerie van Justitie.
- De gemeente moet een tweede commissie bezwaarschriften in het leven roepen voor de behandeling van bezwaren tegen de bestuurlijke boetes, of het moet zo zijn dat de bestaande commissie de toenemende werkdruk aankan. Eventueel kan de vergaderfrequentie van de bestaande commissie worden verhoogd maar ook dan nemen de kosten (presentiegelden) toe.
- De gemeente moet in samenspraak met de politie bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de 24-uurs verantwoordelijkheid die aan de bestuurlijke boete is verbonden. De gemeente is niet verplicht zélf 24-uursdiensten te gaan draaien. De wetgever biedt ruimte voor het maken van afspraken met de politie over de uren van de dag of nacht waarop de politie de kleine ergernissen handhaaft. De politie hoeft niet per se medewerking te verlenen aan een verzoek om de gemeente in deze bij te staan.

- De gemeente moet de incasso geregeld hebben. De invordering van de bestuurlijke boete geschiedt overeenkomstig de wettelijke bepalingen van invordering van gemeentebelastingen.

3.c. *Kosten*

De opbrengsten uit de bestuurlijke boete komen ten goede aan het handhavende bestuur. Niet meer dan logisch; de gemeenten dragen immers ook de kosten van de bestuurlijke boete.

Hoe de verhouding tussen kosten en baten zal zijn is lastig te bepalen omdat dit bepaald wordt door een groot aantal factoren:

- ❖ het aantal boetes dat geïnd gaat worden;
- ❖ de invulling van de 24-uurs verantwoordelijkheid van de gemeente (hoeveel uur door – de door de gemeente betaalde – BOA's, hoeveel uur door de politie);
- ❖ de extra belasting van het gemeentelijk apparaat door toename van het aantal bezwaar en beroepsschriften;
- ❖ de extra belasting van het gemeentelijk apparaat in verband met de invordering.
- ❖ het organiseren van een backoffice en aansturing van de BOA's. Het is van belang de organisatorische en juridische kwaliteit te bewaken. Hiertoe dient de gemeente een backoffice in te richten, bijvoorbeeld met een administratief medewerker en een juridisch geschoolde medewerker/coördinator.

Zeker is dat als de gemeente kiest voor de invoering van de bestuurlijke boete, dit extra kosten met zich mee zal brengen en dat de bestuurlijke boete in geen geval kostendekkend zal zijn. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat de wetgever het instrument van de bestuurlijke boete in de eerste plaats in het leven heeft geroepen als extra instrument om te kunnen optreden tegen kleine ergernissen in de openbare ruimte. Bij het inrichten van het nieuwe wettelijk instrumentarium heeft de wetgever niet per se zwaar ingezet op kostendekkendheid van de bestuurlijke handhaving. Het gegeven dat de bestuurlijke boete, anders dan in het oorspronkelijke voorstellen van het kabinet, niet van toepassing is op snelheidsovertredingen en roodlichtnegatie heeft het er in dit opzicht niet beter op gemaakt.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de bestuurlijke boete gaat voor de bestuurlijke boete uit van een kosten-/batenverhouding van 2,5 : 1. Dit betekent dat de kosten voor gebruikmaking van de bestuurlijke boete tweeënhalf keer zo hoog zijn als het bedrag van de boeteopbrengsten. Het enkele feit dat er hoge kosten aan zijn verbonden hoeft de keuze voor de bestuurlijke boete niet uit te sluiten. Waar het gaat om het effect, het streven naar een veiliger woon- en leefomgeving, doen beide instrumenten voor het overige niet wezenlijk voor elkaar onder.

4. Bestuurlijke strafbeschikking

Naast de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is de strafbeschikking aan de beschikbare sancties toegevoegd. In het Besluit OM-afdoening is aan BOA's in dienst van de gemeente de bevoegdheid verleend tot het uitvaardigen van een strafbeschikking voor een groot aantal overtredingen. De bestuurlijke strafbeschikking richt zich nu nog op dezelfde feiten als de bestuurlijke boete overlast. In de kamerstukken bij de Wet OM-afdoening is echter aangekondigd dat op termijn zal worden bekeken of de Muldersystematiek kan worden omgezet in een bestuurlijke strafbeschikking.

Ter verduidelijking: Met de Muldersystematiek wordt geduid op de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook wel Wet Mulder genoemd). Dit is een wet die een aantal veel voorkomende verkeersovertredingen van het strafrecht naar het bestuursrecht heeft overgeheveld.

4.a. Beoordeling van het instrument

Het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking is, naar mag worden aangenomen, voor de gemeente aanmerkelijk goedkoper dan het invoeren van de bestuurlijke boete. Onder het kopje '4.c. Kosten', wordt op dit punt uitvoeriger ingegaan.

Verder is het werken met de strafbeschikking eenvoudiger te introduceren dan het werken met de bestuurlijke boete. De strafbeschikking vraagt alleen om het inzetten van gemeentelijke opsporingsambtenaren voor het uitvaardigen daarvan. Alle verdere bijkomende werkzaamheden, waaronder vooral invordering van de geldschuld en bezwaar vinden buiten de gemeentelijke organisatie plaats, via het CJIB en – voor zover aan de orde – het OM en de rechterlijke macht.

De te volgen werkwijze om een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen lijkt in grote lijnen op de huidige landelijke situatie, waarin de gemeentelijke BOA bij constatering van een overtreding een transactie kan aanbieden. Een verschil met de huidige transactie is dat de BOA bij het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking een rapportage dient op te stellen. Dit zal waarschijnlijk wat meer tijd in beslag nemen dan het papierwerk dat aan de huidige transactie is verbonden. Het overgrote deel van de bestuurlijke strafbeschikkingen kan echter digitaal worden uitgevaardigd, met toepassing van mobiele technieken. Digitale verwerking leidt tot aanzienlijke efficiëntie, meer in het bijzonder ten aanzien van administratie en registratie.

Een volgend voordeel van de strafbeschikking ten opzichte van de bestuurlijke boete is dat er minder versnippering in de handhaving komt.

Ter verduidelijking: De Wet OM-afdoening biedt zowel bestuursorganen als opsporingsambtenaren als de Officier van Justitie de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen en daarmee een straf op te leggen zonder tussenkomst van de rechter. Er zijn kortom verschillende soorten strafbeschikkingen. Eén van de varianten is de bestuurlijke strafbeschikking.

Bij een keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking wordt gewerkt met één punitieve sanctie (die kan worden opgelegd door een aantal verschillende functionarissen) waartegen één soort rechtsbescherming openstaat (verzet bij de strafrechter).

Als in een gemeente naast de strafbeschikking ook de bestuurlijke boete wordt ingevoerd kan dit verwarring geven, niet alleen bij de burgers maar ook bij BOA's en andere betrokken ambtenaren.

Terzijde: de bestuurlijke boete en de strafbeschikking kunnen niet naast elkaar worden ingezet voor de handhaving van dezelfde feiten door hetzelfde bestuursorgaan.

Een gemeente kan niet én de bestuurlijke boete én de bestuurlijke strafbeschikking inzetten voor het bekeuren van overlastfeiten in de publieke ruimte.

Op basis van het bovenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat de strafbeschikking minder verandering in de huidige werkwijze brengt dan de bestuurlijke boete, en dat de strafbeschikking voor de gemeente mede om die reden minder kosten met zich meebrengt dan de bestuurlijke boete. Daaraan draagt – in positieve zin - ook bij dat de gemeente aanspraak maakt op vergoeding voor geïnde processen-verbaal die gemeentelijke BOA's voor overlastfeiten hebben uitgeschreven.

4.b. Vereisten

Om het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking te kunnen uitvoeren dient een gemeente de volgende zaken te regelen:

- ❖ Het opleiden en aanstellen van BOA's.
- ❖ Het melden bij het CJIB en OM dat met de bestuurlijke strafbeschikking wordt gewerkt.
- ❖ Het eventueel regelen van een samenwerkingsverband met andere gemeenten.
- ❖ Enkele administratieve handelingen verrichten als het schrijven van een verslag en het doorzenden van de boete aan het CJIB.

Gemeenten kunnen bij dit laatste kiezen uit drie opties:

A. Optie 1: Handmatige invoer door CJIB

In dit scenario verloopt alle uitwisseling van gegevens tussen gemeente en CJIB voor de aanbidding en afhandeling van bestuurlijke strafbeschikkingen op papier.

Gemeenten versturen nieuwe zaken, verzoeken tot wijziging, en intrekkingverzoeken per aangetekende post naar het CJIB. Uiteraard heeft het CJIB brongegevens van de gemeenten nodig om haar taken uit te kunnen voeren. Deze informatie wordt aangeleverd in een bestand. Het betreft de volgende documenten:

- ❖ APV-tabellen, dat wil zeggen registratie van gegevens van de APV op basis waarvan de overlastfeiten worden bestraft en
- ❖ BOA-tabellen, dat wil zeggen gegevens van de BOA's in dienst bij de gemeente.

B. Optie 2: Handmatige invoer door gemeente

Dit scenario verschilt van het vorige scenario doordat de gemeenten in dit scenario zelf de zaken invoeren. Geautoriseerde medewerkers van gemeenten kunnen op hun eigen werkplek inloggen in de webapplicatie via het gemeente- en justitienet. Zij hebben dan de beschikking over alle relevante functionaliteiten. Zij kunnen zelf de zaken raadplegen, inclusief de informatie over de afloop van de zaak.

C. Optie 3: Importeren elektronische bestanden

De kern van dit scenario is dat de gemeenten nieuwe zaken elektronisch kunnen invoeren door middel van een importfunctie. Daarvoor is nodig dat een gemeente combibonnen digitaal verwerkt met een eigen applicatie, bijvoorbeeld een PDA oplossing, en dat die applicatie een bestand met zaken kan genereren dat voldoet aan de door het CJIB gestelde specificaties voor de strafbeschikking. Dit scenario kan alleen worden toegepast als aanvulling op optie 2.

4.c. Kosten

Zoals in hoofdstuk 3 van dit advies reeds is beschreven zijn de kosten van het werken met de bestuurlijke boete per saldo hoog omdat de gemeente zelf zorg moet dragen voor de administratieve afhandeling van de opgelegde boete, de inning daarvan en de inrichting van de bezwaar en beroepsorganisatie. De opbrengsten van de geïnde boetes wegen daar bij lange na niet tegenop.

Bij de bestuurlijke strafbeschikking werkt het anders.

In plaats van de gemeente draagt het centraal justitieel incassobureau (CJIB) zorg voor de administratieve verwerking en inning van de strafbeschikking. Indien de overtreder het niet eens is met de boete kan hij in verzet (bezwaar) gaan bij het Openbaar Ministerie. Oftewel: de administratieve afhandeling vindt plaats bij het OM. De gemeente hoeft daarvoor dus geen kosten te maken.

De opbrengst van de strafbeschikking komt ten goede aan de staat, de gemeente krijgt een vergoeding voor het opmaken van het benodigde proces verbaal. De vergoeding voor processen-verbaal voor overlastfeiten die zijn geschreven door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) is vastgesteld op 40 euro – per geïnde bekeuring. Het gemiddelde uitvalpercentage blijkt in de praktijk 40% te bedragen. Vanuit kosten oogpunt beschouwd lijkt de strafbeschikking beter geschikt als instrument om op te treden tegen overlast in de openbare ruimte dan de bestuurlijke boete. Op dit moment is de hoeveelheid uitgeschreven en juist opgelegde processen-verbaal overigens nog niet genormeerd, voor de aanwijzing tot BOA noch voor de kwantitatieve prestaties.

Naar inschatting op basis van de bestaande ervaringen en inzichten in de toezichts- en handhavingspraktijk komt ongeveer 150 keer per jaar een situatie voor waarin het met een proces-verbaal uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking in verband met een kleine ergernis in de openbare ruimte een passende vorm van handhaving is.

Door een samenwerkingsverband aan te gaan met andere gemeenten kan een grotere hoeveelheid processen-verbaal gerealiseerd worden en kunnen de kosten die aan het werken met de bestuurlijke strafbeschikking zijn verbonden worden gedeeld.

5. Bestuurlijke boete noch -strafbeschikking

Voor alle gemeenten in Nederland geldt dat zij het huidige handhavingsbeleid aangaande de bestrijding van overlast in de openbare ruimte mogen afwegen en kunnen overgaan tot het werken met de bestuurlijke boete of – in de loop van 2010- met de bestuurlijke strafbeschikking.

De keuze kan uiteraard ook zijn om met geen van beide nieuwe instrumenten aan de slag te gaan. In een gemeente zoals Nieuwkoop die op dit moment niet werkt met BOA's betekent dit dat de politie blijft werken op de vertrouwde wijze waarin overlastfeiten kunnen worden afgedaan met een politietransactie. De politietransactie zal op termijn verdwijnen en worden vervangen door de politiestrafbeschikking. De gemeente ontvangt daarvoor geen PV-vergoeding; daarop maakt de gemeente alleen aanspraak voor processen-verbaal die gemeentelijke BOA's in verband met overlastfeiten hebben uitgeschreven.

5.a. Beoordeling van het instrument

Wanneer de gemeente zelf geen BOA's aanstelt blijft alles bij het oude. De politie mag immers niet werken met de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Door niet te kiezen voor één van de nieuwe instrumenten heeft de gemeente niet de kosten die zijn verbonden aan de aanstelling van BOA's en – bij een keuze voor de bestuurlijke boete – de kosten die zijn verbonden aan invordering van opgelegde boetes en afhandeling van bezwaarschriften.

Het nadeel van het voortzetten van de huidige praktijk is dat de politie nog steeds in belangrijke mate zelf kan beslissen of, en welke overlastfeiten prioriteit krijgen. En nadat verbaliserend is opgetreden is er vervolgens de kans dat een zaak door het Openbaar Ministerie wordt geseponeerd. Dat komt nogal eens voor in verband met het grote aantal zaken dat aan de rechterlijke macht wordt aangeboden. Aan deze soms wat frustrerende praktijk kan een einde komen door te gaan werken met de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking.

Deze instrumenten bieden de decentrale overheden meer beleidsruimte om zaken als overlast in de publieke ruimte aan te pakken. De gemeente kan met in belangrijke mate zelf bepalen welke overlastfeiten prioriteit krijgen in het optreden van de BOA.

Al met al is de gemeente bij de keuze voor de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking minder afhankelijk van de vervolgingsbereidheid van de politie en het Openbaar Ministerie. Afstemming met beide handhavingspartners blijft ook daarbij overigens wel van belang.

5.b. Vereisten

Er is geen ander vereiste aan de keuze voor het handhaven van de huidige praktijk dan dat de gemeente Nieuwkoop de politie Hollands-Midden ervan op de hoogte stelt.

5.c. Kosten

Door niet te kiezen voor één van de nieuwe instrumenten heeft de gemeente niet te maken met de kosten die zijn verbonden aan de aanstelling van een BOA (voor wat betreft opleiding / scholing, uitrusting en voorzieningen) en – bij een keuze voor de bestuurlijke boete – de kosten die zijn verbonden aan invordering van opgelegde boetes en afhandeling van bezwaarschriften. Alles blijft in dit opzicht bij het oude. De gemeente ontvangt bij een keuze voor deze werkwijze geen PV-vergoeding; daarop maakt de gemeente alleen aanspraak voor processen-verbaal die gemeentelijke BOA's in verband met overlastfeiten hebben uitgeschreven.

6. Schematische weergave bestuurlijke boete en –strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete op een rijtje, naast elkaar (met vergelijking met de Wet Mulder):

	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete	Wet mulder
Bron	Strafrecht (257ba Sv)	Bestuursrecht (wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)	Bestuursrecht (WAHV)
Inwerkingtreding	Gefaseerde invoering vanaf 1 januari 2009 voor enkele gemeenten (enkel G4) vanaf 1 januari 2010 voor meerdere gemeenten	Verwachting 1 januari 2009 voor alle gemeenten	Sinds 1994
Feiten	Feiten als genoemd in besluit OM afdoening	Feiten als genoemd in de AMvB en/ of vastgesteld door gemeentelijke verordening	Verkeersvoorschriften als genoemd in de WAHV
Hoogte beschikking	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke reeds wordt gehanteerd door OM	Voor zover weergegeven in bijlage bij AMvB bestuurlijke boete waarbij is aangesloten bij het transactiebesluit 1994. Anders bepaald bij verordening: tot maximaal 340,- euro natuurlijk persoon en 2250,- euro rechtspersoon	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke wordt gehanteerd door OM
Aankondiging	Door BOA namens college of burgemeester	Bestuurlijk toezichthouder tevens BOA in kader van identificatieplicht, namens college of burgemeester	Bij AMvB aangewezen ambtenaren (doorgaans BOA namens OM)
Bevoegd orgaan	CJIB legt namens college dan wel burgemeester beschikking op	College dan wel burgemeester	In AMvB genoemd orgaan
Verantwoordelijkheid	24 uren verantwoordelijkheid voor handhaving nog onduidelijk. Samenwerking met politie nader te bepalen in driehoeksoverleg. Verantwoordelijkheid voor inningen en verdere afhandeling ligt bij rijk/ CJIB en CVOM	24 uren verantwoordelijkheid, maar de politie dient als achtervang en bij escalatie te fungeren . Nadere invulling in driehoeksoverleg	Nvt.
Inning	CJIB	College dan wel burgemeester	CJIB
Rechtsmiddelen	Verzet bij OM, behandeling door kantonrechter, hoger beroep bij hof en cassatie	Bezwaar bij college dan wel burgemeester, Beroep bij kantonrechter en hoger beroep bij hof Leeuwarden	Bezwaar bij OM en beroep bij kantonrechter
Schorsende werking rechtsmiddel	Verzet schorst de tenuitvoerlegging	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie
Kosten	Gemeenten dienen bijzonder opsporingsambtenaar aan te stellen. Overige kosten voor Rijk (inning verzet etc) Tegemoetkoming dmv. pv-vergoeding overlast (en hiernaast kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast)	Geheel voor gemeenten Hiernaast kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast	Indien door gemeenten middels BOA's wordt gehandhaafd: kosten aanstelling BOA voor gemeenten. Overige kosten voor Rijk. Gemeenten kunnen aanspraak maken op pv-vergoeding parkeren

Opbrengsten	Gaan naar het Rijk, maar hier staat een pv-vergoeding tegenover Voor 2009 is deze vastgesteld op 40,- euro voor overlast feiten . Zie voor pv- vergoeding voor parkeerfeiten de 2e kolom hiernaast).	Gaan geheel naar gemeente. Hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding parkeren (zie kolom hiernaast)	Gaan naar Rijk, maar hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding voor parkeren van 25,- euro
Justitiële documentatie	Bij beschikking boven 100 euro wordt overtreder opgenomen in documentatieregister	Geen gevolgen	Geen gevolgen

(bron: VNG-site 16 november 2009)

7. De keuze in Nieuwkoop

De ervaringen van de afdeling VVH, team Toezicht en Handhaving in de periode sedert 1 januari 2007 hebben uitgewezen dat de hulp van de politie bij de uitvoering van de handhavingstaken zeer wenselijk is. Samenwerking met de politie is en blijft nodig, maar de nieuwe bestuursstrafsancties zijn voor de dagelijkse praktijk een uitstekende aanvulling op de meer traditionele vormen van bestuurshandhaving, waarvan bestuursdwang en de dwangsom meer in het bijzonder.

Naar globale inschatting zijn er jaarlijks 150 overtredingen, die als kleine ergernissen in de openbare ruimte in aanmerking komen voor handhaving met het nieuwe strafinstrumentarium. In de huidige situatie kan de politie in verband met de eigen capaciteit en prioriteiten als regel niet stelselmatig ondersteunen met strafrechtelijke handhaving, een incidentele uitzondering daargelaten. De bedoelde overtredingen blijven daardoor onbestraft, terwijl ook een dwangsom of bestuursdwang daarvoor vaak niet geschikt zijn. Naar de aard daarvan zijn dergelijke overtredingen soms kortstondig van aard, dat de overtreding weer snel zijn beëindigd. Achteraf bestraffen is dan veelal niet meer mogelijk, of niet evenredig tot het beoogde doel. De daadkracht, slagkracht van Toezicht en Handhaving zullen bij overlastfeiten en kleine ergernissen in de openbare ruimte sterk verbeteren met de bevoegdheid een proces-verbaal uit te vaardigen, zonder daarvoor de assistentie door de politie voor in te roepen. Terstond uitreiken van een bekeuring heeft ook meer het karakter van "Lik op stuk-beleid" dan de meer traditionele methoden van bestuursdwang, dwangsom, intrekking van een vergunning en dergelijke.

Uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium met de bestuurlijke strafbeschikking doet overigens geen afbreuk aan het algemeen gangbare gemeentelijke beleid. Wanneer preventief optreden niet toereikt dan pas zal handhaving als regel repressief worden afgedwongen.

Uit de voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat de bestuurlijke strafbeschikking de voorkeur verdient.

Het feit dat het initiatief bij dit type handhaving verschuift van politie en OM naar de gemeente en dat de gemeente mede daardoor meer directe invloed kan uitoefenen op het voorkomen en bestrijden van kleine ergernissen op straat, maken dat het werken met bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking valt te verkiezen boven het vasthouden aan de huidige werkwijze. De gemeente voert zo de regie.

De relatief hoge kosten en de vele (administratieve) werkzaamheden die zijn verbonden aan de uitvoering van het systeem van de bestuurlijke boete, in combinatie met de matige verwachting van de opbrengsten, maken het instrument van de bestuurlijke boete minder geschikt dan de bestuurlijke strafbeschikking. De overgrote meerderheid van de Nederlandse gemeenten die van de nieuwe mogelijkheden gebruik zijn gaan maken heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Voor de gemeente Nieuwkoop ligt die kosten-/batenafweging niet anders.

Verder is door het regionaal college van politie Hollands Midden een keuzeadvies aan de regiogemeenten regiogemeenten uitgebracht.

Na vergelijking van de financiële en organisatorische aspecten die aan de keuze voor bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking en "niets doen" zijn verbonden, adviseert het Districtscollege de regiogemeenten die toezicht in de openbare ruimte willen uitvoeren door het inzetten van BOA's te kiezen voor de bestuurlijke

strafbeschikking. Het Districtscollege onderstreept daarbij het belang van een uniforme keuze in de regio.

Deze dringende aanbeveling is enerzijds ingegeven door de vrees voor de onduidelijkheid die zou kunnen ontstaan door de invoering van twee verschillende boetesystemen in één regio. Bij een niet-uniforme keuze is het mogelijk dat een overtreder voor dezelfde overtreding in verschillende gemeenten in de regio tegen een bestuurlijke boete, een bestuurlijke strafbeschikking en een politieke strafbeschikking oploopt. Een belangrijk voordeel van een uniforme keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking is dat er binnen de regio één sanctie (te weten: de strafbeschikking) wordt toegepast door zowel de politie als de gemeentelijke BOA's, waartegen één soort rechtsbescherming openstaat.

Regionale uniformiteit kan uiteraard van belang zijn in het licht van mogelijke samenwerking tussen gemeenten op het gebied van handhaving.

De aankondiging van een bestuurlijke strafbeschikking kan alleen door een BOA worden uitgereikt. Een functionaris zonder BOA-bevoegdheid is niet gerechtigd met de bestuurlijke strafbeschikking werken.

Bijzondere opsporingsambtenaren worden aangewezen door de Minister van Justitie, op advies van de betrokken politieregio. Bij de aanwijzing wordt bepaald welke opsporingsbevoegdheden en eventuele politiebevoegdheden (bijvoorbeeld geweldsinstructies) worden toegekend. Om voor aanwijzing tot BOA in aanmerking te komen moet de kandidaat voldoen aan specifieke opleidingseisen. Uiteraard moet de functionaris van onbesproken gedrag zijn.

Geen van de gemeentelijke Toezichthouders is op dit moment tot BOA aangewezen. Wel wordt – voor het toezicht en de handhaving op de Nieuwkoopse Plassen – met Natuurmonumenten samengewerkt. De functionarissen van Natuurmonumenten beschikken wel over BOA-bevoegdheden.

Afgezien van aanstelling van BOA's in eigen dienst is het mogelijk ook hierbij samen te werken met andere gemeenten, zoals ook het Districtscollege aanbeveelt. Deze samenwerking kan gestalte krijgen door:

- ❖ BOA's te delen.
BOA's kunnen in dat geval in dienst zijn van een van de gemeenten of een gezamenlijke rechtspersoon.
- ❖ prioriteiten af te stemmen
- ❖ het invoeren en aanleveren aan het CJIB van zaken gezamenlijk op te pakken
- ❖ gezamenlijke opleidingen te verzorgen
- ❖ een gezamenlijk handhavingsprogramma of een gezamenlijke handhavingsstrategie op te stellen

In het volgende hoofdstuk wordt nader op de BOA's ingegaan.

8. Bestuurlijke strafbeschikking en de BOA

Een aankondiging van een bestuurlijke strafbeschikking kan alleen door een BOA worden uitgereikt, overigens uitsluitend en voorzover de op de zgn feitenlijst vermelde overtredingen ook strafbaar zijn gesteld in de lokale APV en Afvalstoffenverordening. Een eerste stap op weg naar het werken met de bestuurlijke strafbeschikking moet dus zijn dat wordt onderzocht op welke wijze de invulling van deze functie in Nieuwkoop vorm kan krijgen.

De gemeente kan zelf een BOA in eigen dienst aanstellen (al dan niet gedetacheerd via een particuliere onderneming) of samenwerken met één of meer regiogemeenten.

Afgezien van het specialisme Bouw- en Woningtoezicht (BWT / RO) bestaat de toezichtscapaciteit in de gemeente Nieuwkoop uit 3,0 fte generalisten. Naar de aard daarvan ligt het in Nieuwkoop voor de hand de BOA-bevoegdheid onder te brengen bij de functie van toezichthouder-generalist, zoals ook reeds in het oorspronkelijke functieboek na de herindeling was voorzien. Bij de vaststelling van het Meerjarenbeleidsplan (2008-2011) is de discussie over de BOA-bevoegdheid nog geparkeerd.

De introductie van de bestuurlijke strafbeschikking is een autonoom moment om de inhoud van de functie van toezichthouder-generalist te verbreden. Het combineren van de functies van toezichthouder en BOA wordt in het algemeen echter ontraden. Het toevertrouwen van de beide functies aan één persoon doet naar gangbare theorie en inzichten afbreuk aan het beginsel van functiescheiding.

Handhaving start met de uitoefening van toezicht. Daarmee kunnen al veel kleine ergernissen worden opgelost of zelfs worden voorkomen. Mocht verder optreden noodzakelijk zijn, dan kan de BOA in beeld komen en gebruik maken van de toegekende bevoegdheden. Wanneer de uitoefening van deze in wezen gescheiden taken door één en dezelfde persoon geschiedt ("dubbele pet") kan dit voor onduidelijkheid zorgen, ook door de verschillende wettelijke bevoegdheden: een toezichthouder heeft meer bevoegdheden dan een opsporingsambtenaar, terwijl een opsporingsambtenaar ook rekening moet houden met formele beperkingen (opsporing van strafbare feiten) en formaliteiten (te denken valt aan de cautie, het zwijgrecht van een verdachte).

Een toezichthouder houdt zich bezig met de bestuursrechtelijke handhaving, de BOA met de strafrechtelijke. Welke keuze gaat de medewerker in de gecombineerde functie maken, en op grond waarvan ? Bovendien is de verwachting dat de combinatie met de BOA-functie de uitoefening van het toezicht, waarbij soms een goed gesprek en het maken van goede afspraken volstaat om tot een oplossing te komen, zal bemoeilijken. Toch sluiten deze bezwaren niet uit de elementen van beide functies met elkaar samen te laten vallen. Voor Nieuwkoop is daarbij van belang dat de schaalgrootte ontoereikend is om meerdere zelfstandige BOA's fulltime in eigen dienst aan te stellen en werkzaam te hebben.

Deze situatie kan worden opgevangen door samen te werken met één of meer gemeenten in de regio. Regionale samenwerking met meerdere partijen gaat in het algemeen gepaard met meer of minder complexe voorbereidingen. Het verdient daarom aanbeveling (inter-)gemeentelijke samenwerking op beperkte schaal op te zetten of daaraan mee te doen.

Met de gemeente Alphen aan den Rijn hebben daartoe verkennende gesprekken plaatsgevonden. Ook Alphen aan den Rijn heeft al gekozen voor de bestuurlijke

strafbeschikking. Voor Alphen aan den Rijn zijn alle vormen van samenwerking bespreekbaar, ook onderlinge uitwisseling van capaciteit. Bij gelegenheid van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking is de inzet met Alphen aan den Rijn nadere afspraken te maken voor de onderlinge uitwisseling van BOA's uit een gezamenlijk pool van BOA's. De beleidsdoelstelling van de gemeente Nieuwkoop is voor ten minste 300 uur aan capaciteit in die samenwerking in te brengen. Het past bij het gemeentelijke concept van integraal toezicht en handhaven om alle toezichthouders-generalist uit te rusten met de BOA-bevoegdheden.

Beleid (inter-)gemeentelijke samenwerking	
1	Nieuwkoop gaat samenwerken met Alphen aan den Rijn.
2	Nieuwkoop brengt in deze (inter-)gemeentelijke samenwerking ten minste voor 300 uur aan capaciteit in, voor onderlinge uitwisseling van BOA's in een gezamenlijke pool.

9. Financiën: kosten en baten

Aan het werken met een BOA zijn kosten verbonden in verband met:

- ❖ de BOA zelf (eventuele opleidingskosten, salaris of andere vergoedingen)
- ❖ backoffice en aansturing
- ❖ communicatiemiddelen algemeen
- ❖ vervoermiddelen

Onderstaand volgt een globaal overzicht van de kosten

BOA

❖ *Salaris/vergoeding*

Het aankondigen van de strafbeschikking gebeurt door BOA's. De salarisschaal voor BOA's verschilt per gemeente. Afhankelijk van het functieprofiel van de BOA variëren de functieniveaus van schaal 5 tot en met 8.

❖ *Toeslagen*

Als de BOA ook 's avonds, 's nachts of in de weekenden werkt, moet de gemeente rekening houden met het uitbetalen van toeslagen. Toezicht werkt ook reeds buiten de reguliere kantoortijden. 's Avonds en in de weekenden werken zal zich in de toekomst nog verder uitbreiden.

❖ *Opleiding (indien noodzakelijk)*

De kosten van de opleiding voor de BOA verschillen per opleidingsinstituut. De verschillen in prijs komen met name door het verschil tussen zelfstudie en het volgen van colleges. Gemiddeld liggen de kosten op € 1.000 (waarvan € 150,-- voor examen). Hiervoor kan de post Opleidingen van VVH worden benut.

❖ *Uniform en insigne*

Gemeenten bepalen zelf het uniform dat de BOA draagt. Het mag in elk geval geen politie-uniform zijn of daarop lijken. Sinds 1 januari 2008 is de BOA verplicht het BOA-insigne te dragen. De kosten van de uniformen en de insignes draagt de gemeente. De toezichthouders dragen reeds bedrijfskleding. Voor hun standaarduitrusting, inclusief kleding, zit regulier budget in de begroting. De kosten van insignes zijn ondergeschikt: afhankelijk van de afname en de uitvoering van het insigne tussen de € 0,40 en € 2,25 per stuk.

❖ *Hardware, kantoorartikelen e.d.*

De BOA heeft bij de uitvoering van zijn taken een werkplek nodig met onder meer een computer. Daarnaast heeft de BOA op straat middelen nodig om zijn taak uit te kunnen voeren. Te denken valt hierbij aan een feitenboekje en een bonnenboekje of een handheld computer (PDA). Voor een efficiënte aanlevering van gegevens aan het CJIB en voor de eigen registratie en administratie zijn mobiele, interactieve digitale toepassingen onontbeerlijk. Bij gecombineerde functies van toezichthouder / BOA (of omgekeerd) zijn de verschillende benodigde toepassingen op dit moment nog niet afdoende geïntegreerd om met slechts 1 uniforme modaliteit te kunnen volstaan. De eerstkomende jaren is het onvermijdelijk meerdere hardwareapparaten naast elkaar te gebruiken.

Backoffice en aansturing

Het is van belang de organisatorische en juridische kwaliteit te bewaken. Hiertoe dient de gemeente een backoffice in te richten, bijvoorbeeld met een administratief medewerker en een juridisch geschoolde medewerker/coördinator.

Iedere gemeente die werkt met de strafbeschikking levert via een van de eerder geschetste opties zaken rechtstreeks aan bij het CJIB. Een administratief medewerker kan de hiermee samenhangende werkzaamheden verzorgen, tenzij met mobiele digitale toepassingen worden gewerkt.

De bestuurlijke strafbeschikking kan in beginsel in de bestaande organisatie worden ingebed zonder uitbreiding van de capaciteit. De keuze voor de bestuurlijke boete houdt in dat rekening moet worden gehouden met extra capaciteit voor in elk geval de behandeling van bezwaarschriften en de invordering van de boetes. Behalve dat het CJIB gespecialiseerd is in de invordering van justitiële geldvorderingen, beschikt deze dienst daarvoor over specifieke wettelijke bevoegdheden, die het lokale gezag ontbeert.

Communicatiemiddelen algemeen

De communicatie met de eigen collega's, de politie en hulpverleningsinstanties is voor een BOA van groot belang zijn. De werkzaamheden brengen naar hun aard mee dat elke BOA geconfronteerd kan worden met agressie en geweld.

In overleg met de politie kan dit onderdeel via reguliere kanalen (portofoons) of via het communicatiesysteem van de politie, C2000, gerealiseerd worden. De politie heeft een 'gelieerdenbeleid' op basis waarvan eventueel gebruik kan worden gemaakt van de C2000 apparatuur, tegen kostprijs op basis van leasing. De kosten van de communicatiemiddelen hangen af van de gemaakte keuze. Gemiddeld bedragen de kosten € 1.500 per portofoon.

Vervoermiddelen

De BOA zal zich moeten kunnen verplaatsen in de gemeente. Ook hiervoor geldt dat de vervoermiddelen niet de huisstijl van de politie mogen voeren of daarop mogen lijken. De toezichthouders beschikken over dienstauto's. De jaarlijkse exploitatielasten hiervan zijn reeds voorzien in de begroting. De periodieke vervanging van de dienstauto's maakt onderdeel uit van het investeringsprogramma.

Is de gemeente eenmaal zover dat zij over één of meer bevoegde BOA's beschikt, dan komt het werken met de bestuurlijke strafbeschikking aan de orde.

Na de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking blijft de politie - naast de BOA - bevoegd tot optreden maar zal er geen stelselmatige aandacht meer worden geschonken aan overlastfeiten. De gemeente bepaalt zelf hoe zij omgaat met de 24-uursverantwoordelijkheid en kan daarbij samenwerking zoeken met de omliggende gemeenten en/of de centrumgemeente in het district. Eén en ander dient op districtsniveau te worden besproken.

Daarnaast moeten met de politie afspraken worden gemaakt over de prioriteitstelling, de achtervang door de politie bij escalatie, eventuele inzet van de politie naast de BOA, en de communicatie en informatie-uitwisseling tussen BOA en politie.

Met het oog op het direct toezichthouderschap van de korpschef op de BOA moet de gemeente afspraken maken over de informatie die geleverd moet worden om het toezichthouderschap te kunnen uitoefenen en moeten op korpsniveau afspraken worden gemaakt over de taakuitvoering door de BOA.

Aan het OM (verantwoordelijk voor het toezicht op de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid door de BOA) moet vooraf worden aangegeven op welke manier de BOA wordt ingezet en tot hoeveel processen-verbaal die inzet naar verwachting zal leiden.

Financiële gevolgen

In financieel opzicht zijn de kosten voor toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking per saldo lager dan voor de bestuurlijke boete het geval is.

Voor beide instrumenten zijn de kosten gelijk, met uitzondering voor de personele capaciteit. Anders dan bij de bestuurlijke strafbeschikking vergt het gaan werken met de bestuurlijke boete inzet van extra capaciteit voor handhavingsbesluiten, rechtsbescherming en invordering. De opbrengsten van de bestuurlijke boete zijn weliswaar hoger dan de vergoeding voor de geïnde bedragen uit de uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikkingen, maar die baten wegen niet op tegen de extra lasten.

De financiële gevolgen van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking zijn beperkt, en kunnen binnen de huidige begroting worden opgevangen.

Hierbij gaan wij voor de start van het nieuwe handhavingsinstrument voornamelijk uit van handmatige verwerking. Digitale verwerking leidt tot meer efficiëntie. Op dit moment oriënteren wij ons echter nog op de meest geschikte wijze van introductie van het concept van mobiel toezicht en handhaven. Het verdient uiteraard voorkeur toekomstige mobiele toepassingen in onderlinge samenhang te bezien, niet alleen om redenen van doelmatige besteding van financiële middelen, maar ook uit praktische overwegingen.

10. Samenvattende conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat Nieuwkoop het beste kan kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking als middel om het handhavend optreden tegen overlast in de openbare ruimte een nieuwe impuls te geven. En wel om de volgende redenen:

- ❖ Eenduidigheid voor de inwoners omdat de gemeente en de politie met hetzelfde rechtssysteem (strafrecht) werken en dezelfde rechtsbescherming van toepassing is.
De gemeentelijke BOA kan voor een overlastfeit een bestuurlijke strafbeschikking opleggen, de politie een politiestrafbeschikking. De gemeente is bij een keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking primair (en 24 uur per dag) verantwoordelijk voor de handhaving van overlastfeiten, maar – ook al omdat binnen hetzelfde systeem wordt gewerkt – er zal in praktijk altijd sprake kunnen en moeten zijn van een onderlinge taakverdeling. Bij een keuze voor de bestuurlijke boete valt de politie weg als achtervang.
- ❖ Weinig administratieve lasten voor de gemeente, omdat:
 - opleggen van strafbeschikking en innen van de boete gebeurt door het CJIB;
 - de rechtsbescherming wordt verzorgd door het openbaar ministerie (= verzet bij het OM in plaats van bezwaar bij de gemeente zoals bij de bestuurlijke boete) en
 - software van de automatisering wordt verzorgd door justitie/CJIB (bij keuze voor handmatige invoer)
- ❖ De financiële opbrengsten komen gedeeltelijk ten goede aan de gemeente. De vergoeding voor
 - processen-verbaal voor **overlast**, geschreven door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), bedraagt 40 euro, per geïnde bekeuring. De vergoeding voor door gemeentelijke BOA's uitgeschreven processen-verbaal voor **fout parkeren** is vastgesteld op 25 euro.
Bij de bestuurlijke boete zijn de opbrengsten van de overlast-pv's weliswaar geheel voor de gemeente, maar dit weegt niet op tegen de (kosten van) de administratieve lasten die de gemeente er dan bij krijgt, zoals het opleggen van de boetebeschikkingen, de inning van de boetes, het organiseren van de rechtsbescherming en het aanpassen van de automatisering.
Wanneer voor de bestuurlijke boete, noch voor de bestuurlijke strafbeschikking wordt gekozen, heeft de gemeente uiteraard geen lasten maar loopt zij ook de inkomsten mis en heeft het gemeentebestuur een geringere of in elk geval minder directe invloed op de handhaving van overlastfeiten.

De gemeente Nieuwkoop zoekt (inter-)gemeentelijke samenwerking, voor een eerste begin met de gemeente Alphen aan den Rijn. Het streven is met Alphen aan den Rijn nadere afspraken te maken voor de onderlinge uitwisseling van BOA's uit een gezamenlijk pool van BOA's. Doelstelling van de gemeente Nieuwkoop is daartoe voor ten minste 300 uur aan BOA-capaciteit in de samenwerking in te brengen. Conform het concept van integraal toezicht en handhaven worden alle toezichthouders-generalist BOA-bevoegd.

Bronnen

Boeken bij het advies

- Berge prof. mr. J.B.J.M. ten (2003). Kluwer College Bundel: Kluwer, Deventer.
- Blomberg A.B. (1997). Handhaven met effect, een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van milieurecht: VUGA Uitgeverij b.v., 's-Gravenhage.
- Damen prof. mr. L.J.A. (2003). Bestuursrecht 1, systeem, bevoegdheidsuitoefening: Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Damen prof. mr. L.J.A. (2003). Bestuursrecht 2, Rechtsbescherming: Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Goorden mr. C.P.J. (2003). Algemeen Bestuursrecht Compact: Elsevier bedrijfsinformatie b.v., 's-Gravenhage.
- Heijningen mr. M. van (2004). Algemene Wet bestuursrecht, tekstuitgave 2004/2005: Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Meulen B.M.J. van der (1997). Bestuursrechterlijk Procederen: VUGA Uitgeverij b.v., 's-Gravenhage.
- Setten mr. Y. van (2004). Handhaving door Gemeenten: VNG uitgeverij b.v., Den Haag.
- Wijk prof. mr. H.D. van (2003). Hoofdstukken Van Bestuursrecht: Elsevier juridisch, Den Haag.

Brieven en overige stukken bij het advies

- Apv 2009 Gemeente Nieuwkoop
- Bleichrodt (2004). Inleiding in de bestuurlijke boete: Rotterdam.
- Brief aan de leden van de Tweede Kamer, 20 juli 2005, Pleidooi gemeente Alphen: Alphen aan den Rijn.
- Kuiper dr. W. (2005). Brief, van 15 juni, opmerkingen m.b.t. de financiële consequenties (aan de verschillende vaste Kamercommissies): Den Haag.
- Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen in de openbare ruimte (2004).
- Pans mr. R.J.J.M. (2004). Brief, van 3 februari 2004, met het standpunt van de VNG over de bestuurlijke boete kleine ergernissen in de openbare ruimte: Den Haag.
- Staatsbladen
- VNG-brieven
- Integrale werkgroep Bestuurlijke boete en –Strafbeschikking (Regionaal College)

Boeken gebruikt bij het advies

- Baarda dr. D.B. (2005). Basisboek Kwalitatief Onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek: Wolters-Noordhoff b.v., Groningen/Houten.
- Grit R.(2000). Projectmanagement, projectmatig werken in de praktijk: Wolters Noordhoff, Groningen.
- Vilsteren P. van (1997). Rapporteren, De basis: Wolters-Noordhoff b.v., Groningen.

Internet

- www.nieuwkoop.nl
- www.overheid.nl
- www.rechtspraak.nl
- www.tweedekamer.nl
- www.vng.nl

BIJLAGEN