

Vergaderjaar 2011–2012

30 101

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2012

Hierbij bied ik u het evaluatierapport «Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast, Evaluatie na drie jaar» aan opgesteld door de DSP-groep in opdracht van het WODC¹. In deze brief treft u een weergave van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en mijn reactie daarop.

Voorgeschiedenis

Gemeenten beschikken sinds 2009 over twee instrumenten om overlast te bestrijden: de Bestuurlijke Boete overlast (BBo) en de Bestuurlijke Strafbeschikking overlast (BSo). Hiermee kunnen gemeentelijke handhavers (BOA's) zonder tussenkomst van het openbaar ministerie (OM) of een rechter een straf opleggen voor lichte overlastfeiten.

Bij de BSo zorgt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor inning van de beschikking en voor eventuele afhandeling van verzet en beroepsprocedures. De inkomsten van de strafbeschikkingen komen ten goede aan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Gemeenten ontvangen van het ministerie een vergoeding per proces-verbaal; 40 euro voor overlastfeiten (APV) en 25 euro voor parkeerfeiten (Wahv). Bij de BBo zorgt de gemeente zelf voor de inning van de boete en voor eventuele afhandeling van verzet en beroepsprocedures. De inkomsten van de geïnde boetes ontvangen de gemeenten zelf.

Bij de aankondiging van de BBo en de BSo is een evaluatie naar de effectiviteit van beide instrumenten aan uw Kamer toegezegd. Om hier gevolg aan te geven is een onderzoek uitgevoerd met de volgende probleemstelling:

Wat is de stand van zaken omtrent de implementatie van de Bestuurlijke Boete overlast en de Bestuurlijke Strafbeschikking overlast (inclusief de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

herziene vergoedingsregeling), en wat zijn de resultaten van de invoering van deze instrumenten teneinde te bekijken of wijzigingen in de regeling wenselijk zijn?

Het onderzoek biedt het juridische kader van totstandkoming van de BBo en de BSo, de resultaten van de invoering van beide instrumenten en aanknopingspunten om de regelingen te optimaliseren (BSo) of mogelijk af te schaffen (BBo). Daarnaast geeft het onderzoek een indicatie van de gevolgen die samenhangen met mogelijke wijzigingen in de vergoedingsregeling BSo.

Uitkomsten rapport

Implementatie

- 270 gemeenten maken gebruik van de BSo. De BBo wordt door geen enkele gemeente gebruikt. Meest genoemde reden om de BSo te kiezen boven de BBo is dat de BSo de gemeenten minder capaciteit kost. Gemeenten die geen gebruik maken van zowel de BSo als de BBo geven hiervoor als redenen aan, dat zij nauwelijks overlast ervaren, dat zij vinden dat de politie reeds voldoende op overlastfeiten handhaaft of, omdat zij het te duur vinden om met BOA's te werken.
- Het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen voor overlastfeiten is de afgelopen drie jaar fors toegenomen; van 8000 in het eerste jaar 2009 (alleen G4) tot bijna 27 000 in 2011. De meeste BSo worden uitgevaardigd voor overlast van loslopende of poepende honden en het onjuist aanbieden van afval.
- Het feitenbereik waarvoor een BSo kan worden uitgevaardigd is voldoende maar zou volgens een klein aantal gemeenten kunnen worden uitgebreid met de feiten «fout geparkeerde fietsen», «fietsers in een voetgangersgebied» en voor verkeersovertredingen door motorrijtuigen, zoals door het rode licht rijden. Gevoerd argument hierbij is dat het ontbreken van deze verkeersovertredingen op de feitenlijst inconsequent zou kunnen overkomen bij burgers.

Financiële aspecten

- Uitgangspunt van de vergoedingsregeling BSo was dat het geld door gemeenten zou kunnen worden gebruikt om de kosten voor handhaving gedeeltelijk te compenseren. Bij 54% van de gemeenten gaan de inkomsten echter naar de algemene middelen. De reden is meestal dat het -met name bij kleine gemeenten- om een zeer klein bedrag gaat van hooguit enkele honderden euro's.
- Gemeenten geven aan dat handhaving met de BSo meer kost dan het oplevert in de vorm van vergoedingen, maar dat naast de financiële baten er nog andere opbrengsten zijn: de indirecte maatschappelijke baten, zoals een zichtbare en handhavende lokale overheid, bevordering van de naleving van regelgeving en preventie van overlast. Dergelijke baten zijn moeilijk in geld uit te drukken, maar spelen wel een rol in de afweging van gemeenten om de BSo te (blijven) gebruiken.
- De vergoeding per proces-verbaal is een stevige prikkel voor veel gemeenten om te handhaven op overlastfeiten. Als de vergoeding substantieel wordt verlaagd of afgeschaft zal dat in bijna twee of de drie gemeenten leiden tot minder handhaving. Als de vergoeding daarentegen substantieel zou worden verhoogd, zou bijna de helft van de gemeenten meer gaan handhaven. Als er geen vergoeding meer wordt gegeven voor de BSo zeggen 41 gemeenten alsnog de voorkeur te geven aan de BBo.

Acceptatie

- Van alle afgeronde zaken is in bijna driekwart van de gevallen de executie geslaagd.
- Veruit de meeste opgelegde boetes worden door de burger betaald. Ongeveer 5% van de zaken is geseponneerd. Redenen voor het seponeren zijn vooral het iemand ten onrechte aanmerken als verdachte en het niet voorhanden hebben van voldoende bewijs.
- Twaalf procent van de beboete burgers doet verzet. Eenmaal voor de rechter kwam deze in 63% tot een veroordeling. In 24% van zaken kwam het tot vrijspraak, meestal door het ontbreken van voldoende wettig en overtuigend bewijs.
- Gemeenten krijgen nu geen informatie over verzet, beroep of sepot van de door hen aangeleverde zaken. Dat wordt door gemeenten als een groot gemis ervaren, omdat het op deze manier moeilijker is om de processen-verbaal te verbeteren.

Kwaliteit

- Gemeenten zetten de laatste tijd in op het verbeteren van de kwaliteit van zowel de processen-verbaal als de handhavers. Veel aandacht gaat uit naar de opleiding en training van handhavers. Daarnaast investeren gemeenten in automatisering en standaardisatie van (onderdelen van) de processen-verbaal.

Resultaten

- Door de invoering van de BSo, worden gemeenten gestimuleerd om eigen prioriteiten te stellen en actiever te handhaven. Bijna de helft van de responsgemeenten geeft aan dat zij dankzij de BSo de overlast nu beter kan tegengaan dan in het verleden. Het is met dit onderzoek niet mogelijk om vast te stellen of dit ook heeft geleid tot vermindering van overlast op straat. Er zijn teveel andere factoren die het zicht vertroebelen.
- Een van de doelen van de invoering van de BSo was om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers te bevorderen. Dit doel is bereikt aangezien geen enkele gemeente voor de BBo heeft gekozen. Met de BSo werken de politie en BOA's met dezelfde strafrechtelijke procedures en dezelfde boetes.

Reactie op het rapport

Bestuurlijke Strafbeschikking overlast

Met waardering heb ik kennis genomen van het rapport van de DSP-groep. Ik ben verheugd dat gemeenten veel aandacht besteden aan het handhaven op overlast en dat de BSo zich tot een succesvol instrument heeft ontplooid. Ondanks dat er op basis van dit onderzoek niet kan worden gesteld dat er een relatie is tussen de inzet van de BSo en vermindering van overlast op straat, duidt het verhoogde gebruik, en daarmee een verminderde belasting van de politie, op een succesvol instrument. Het is belangrijk dat gemeenten onverkort blijven inzetten op het handhaven van kleine ergernissen. Uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2011 blijkt namelijk dat hondenpoep en rommel op straat in de top 5 staat van genoemde belangrijkste problemen in de buurt.¹

Feitenbereik

Het doet mij goed te vernemen dat een zeer ruime meerderheid van de gemeenten tevreden is over de feiten waarvoor een BSo kan worden uitgevaardigd. Een aantal gemeenten geeft echter aan dat ze graag ook een strafbeschikking wil uitvaardigen voor fout geparkeerde fietsen, fietsers in een voetgangersgebied en voor verkeersovertredingen van gemotoriseerd rijdend verkeer zoals door het rode licht rijden.

¹ *Integrale Veiligheidsmonitor Tabellenrapport 2011*, Centraal Bureau voor de Statistiek en Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag 2011, p. 27–28. Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld hondenpoep al sinds 2008 op de tweede plek staat van belangrijkste probleem en dat het na te hard rijden als meest voorkomende probleem in de buurt wordt ervaren.

Samen met het College van procureurs- generaal zijn duidelijke bevoegdheden opgesteld voor BOA's die in de domeinen 1 en 2 vallen. Deze BOA's zijn met betrekking tot de Wegenverkeerswet 1994 slechts bevoegd tot het verbaliseren van verkeer dat overlast veroorzaakt en niet tot het verbaliseren van verkeer dat de verkeersveiligheid in gevaar brengt. Dit laatste is voorbehouden aan politieambtenaren en BOA's van de regionale Verkeershandhavingsteams van de politie. Ik zal de feitenlijst daarom niet uitbreiden met deze verkeersovertredingen.

Wat betreft de feiten «fout geparkeerde fietsen» en fietsers in het voetgangersgebied» onderzoek ik de mogelijkheden voor uitbreiding van de feitenlijst. Ik zal gemeenten hierover apart informeren.

Kwaliteit

Zoals ook in dit rapport wordt geconstateerd, moet de kwaliteit van de (bestuurlijke) handhaving naar een hoger niveau worden getild. Het gaat daarbij met name om het optreden van de handhavers, zoals de wijze van bejegening en om het schrijven van kwalitatief goede processen-verbaal. Het doet mij goed uit dit rapport te vernemen dat gemeenten inzetten op de verbetering van de kwaliteit. Daarnaast is het ministerie met betrokken partijen, te weten gemeenten, OM en politie, een professionaliserings-traject gestart dat per 1 oktober 2012 leidt tot een aanscherping van de basis bekwaamheidseisen voor alle BOA's met een module gespreks- en benaderingstechnieken en daarnaast met aanvullende bekwaamheidseisen voor de gemeentelijke BOA's in de openbare ruimte.¹

Ook de vorig jaar opgerichte Ketenregiegroep Feitgecodeerde Zaken zet in op de verbetering van de kwaliteit van met name de processen-verbaal.² Nog dit jaar wordt één dashboard Management Informatie vormgegeven voor de feitgecodeerde keten, dat de basis gaat vormen voor de terugkoppeling op kwaliteitsniveau naar de instantie die de processen-verbaal aanlevert. Hierdoor krijgen de gemeenten op termijn op BOA-niveau een terugkoppeling van het CJIB over eventueel verzet, beroep of sepot in de door hen aangeleverde zaken. Met deze informatie kunnen gemeenten de kwaliteit van de door BOA's aangeleverde zaken verbeteren.

Vergoedingsregeling Bestuurlijke Strafbeschikking overlast

Het onderzoek geeft een indicatie van de gevolgen die samenhangen met mogelijke wijzigingen in de vergoedingsregeling BSo. De huidige vergoedingsregeling – die is bedoeld als een tegemoetkoming in de handhavingskosten van gemeenten en derhalve niet kostendekkend is – is tijdelijk en loopt af op 1 januari 2013. Na overleg met de VNG heb ik besloten de huidige regeling met één jaar te verlengen. Voor 2014 onderzoek ik een nieuwe, structurele vergoedingsregeling.

Bestuurlijke Boete overlast

Uit het onderzoek blijkt dat de BBo niet wordt gebruikt. De gemeenten hebben met de BSo een instrument waarmee ze overlast op een effectieve manier kunnen aanpakken en waarmee ze prioriteiten kunnen stellen aan de handhaving van bepaalde overlastfeiten. De gemeenten geven in het onderzoek aan dat de BSo minder capaciteit kost dan wanneer ze de BBo zouden gebruiken. De kans dat gemeenten de komende jaren alsnog de BBo gaan toepassen acht ik klein. Echter, om gemeenten een alternatief te blijven bieden voor de Bso, zal de BBo vooralsnog niet worden ingetrokken.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Kamerstukken II 2011/12, 28 684, nr. 340.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 459, nr. 11.