

Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast

Evaluatie na drie jaar

Drs. Sander Flight

Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann

Dr. Oberon Nauta

RAPPORT



Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast

Evaluatie na drie jaar

Drs. Sander Flight
Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann
Dr. Oberon Nauta

Met medewerking van:
Mr. Paul Hulshof
Drs. Jolien Terpstra

Amsterdam, 16 mei 2012

In opdracht van:
WODC

Drs. Sander Flight
Partner
sflight@dsp-groep.nl
M 06 – 4131 5432

Dr. Oberon Nauta
Senior onderzoeker
onauta@dsp-groep.nl
M 06 – 4146 4480

Inhoud

1	Inleiding.....	6
2	Juridisch kader.....	10
2.1	Normeringskader en procedure	10
2.2	Argumenten	15
2.3	Kamerstukken.....	23
2.4	Concluderende opmerkingen.....	26
3	Invoering.....	29
3.1	Gekozen instrument.....	29
3.2	Aanpassingen van de APV	32
3.3	Informatievoorziening richting gemeenten	33
4	Praktijk.....	36
4.1	Aantal en feiten in gemeenten	36
4.2	Feitenlijst.....	37
4.3	Taakverdeling gemeente en politie	38
5	Financiën	44
5.1	Kosten.....	44
5.2	Baten	45
5.3	Kosten versus baten	47
5.4	Invloed PV-vergoeding op handhaving	48
5.5	Bestuurlijke boete als alternatief	50
6	Kwaliteit.....	53
6.1	Afwikkeling beschikkingen	53
6.2	Kwaliteit processen-verbaal	59
6.3	Kwaliteit van de handhavers	62
7	Effecten.....	65
7.1	Outcome: Minder overlast?	66
7.2	Output	68
7.3	Neveneffecten.....	71
8	Conclusies	78
9	Samenvatting.....	83

10	English summary	87
Bijlagen		
	Bijlage 1 Begeleidingscommissie	91
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen.....	92
	Bijlage 3 Feitcodes 'top tien'	93
	Bijlage 4 Feitenlijst.....	96
	Bijlage 5 Verantwoording enquête.....	101
	Bijlage 6 Tabellen enquête	104



**Hier dus geen (brom)fietsen
plaatsen!**

**De rijwielen worden
verwijderd door
handhaving**

1 Inleiding

De politie richt zich steeds meer op haar kerntaken en dat betekent dat er minder tijd en capaciteit is voor het bestrijden van veelvoorkomende vormen van overlast, zoals hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil, jeugdoverlast en dergelijke. Gemeenten zetten steeds vaker eigen handhavers in (BOA's) in om dit soort overlast te kunnen aanpakken. Sinds januari 2009 zijn er twee nieuwe handhavingsinstrumenten gefaseerd ingevoerd: de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast. Deze instrumenten maken het mogelijk dat gemeentelijke handhavers zonder het openbaar ministerie of een rechter een sanctie opleggen voor overlastfeiten. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is in 2009 door de vier grootste gemeenten ingevoerd en in 2010 is het instrument gefaseerd per arrondissement ingevoerd in een groot aantal andere gemeenten. Ook in 2011 zijn er nog gemeenten aangesloten. Geen van de gemeenten heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast.

Van november 2011 tot en met maart 2012 is in opdracht van het ministerie van V&J een evaluatie uitgevoerd. Hoe ver zijn gemeenten met de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast? Wat zijn de resultaten van de instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling? De evaluatie is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het juridische gedeelte van het onderzoek was Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann van de Erasmus Universiteit verantwoordelijk. Een onafhankelijke begeleidingscommissie zag op hoofdlijnen toe op de inhoudelijke en procedurele voortgang en kwaliteit van het onderzoek. De leden deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

Wat zijn de bestuurlijke strafbeschikking overlast en bestuurlijke boete overlast?

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk dat het openbaar ministerie misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraft. Naast het openbaar ministerie kunnen opsporingsambtenaren, zoals politie, maar ook buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) bestuurlijke strafbeschikkingen uitvaardigen. Daarmee krijgen gemeenten de mogelijkheid om handhavend op te treden tegen veelvoorkomende vormen van overlast zonder dat ze daarbij afhankelijk zijn van de politie. Hoewel de bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt uitgereikt door een gemeentelijke handhaver is wel degelijk sprake van strafrecht: een belangrijk kenmerk van de strafbeschikking is dat het een buitengerechterlijke afdoening is. Er komt in eerste instantie geen rechter aan te pas. Alleen als de bestrafte het niet eens is met de strafbeschikking kan hij verzet doen en wordt de zaak alsnog door een rechter beoordeeld. Maar ook als er geen rechterlijke beoordeling heeft plaatsgevonden is de strafbeschikking een afdoeningsvorm waarin wel degelijk sprake is van vervolging en bestraffing. Wat dat betreft wijkt de strafbeschikking principieel af van de transactie, waarmee vervolging en bestraffing juist worden voorkomen. Sinds 1 januari 2009 is er een bijzondere vorm van de strafbeschikking in gebruik: de bestuurlijke strafbeschikking overlast. De lijst met feiten waar een

strafbeschikking voor mag worden uitgereikt is uitgebreid met een aantal veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte, zoals verkeerd aangeboden huishoudelijk afval, hondenpoep en overlast door jongeren. Gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren maken de processen-verbaal voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast en leveren die aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De bestuurlijke strafbeschikking overlast is niet in alle gemeenten tegelijk ingevoerd. Op 1 januari 2009 zijn Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam gestart en vanaf 2010 haakten andere gemeenten aan – gefaseerd per arrondissement. Momenteel (begin 2012) werken bijna driehonderd gemeenten met de bestuurlijke strafbeschikking overlast.¹

Vrijwel gelijktijdig met de start van de bestuurlijke strafbeschikking overlast in de G4, trad op 14 januari 2009 ook de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in werking. Deze wet maakt onderdeel uit van de Gemeentewet en is dus geen strafrecht, maar bestuursrecht. De wet geeft gemeenten de zelfstandige bevoegdheid op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte door overtreeders een boete te geven. Het grote verschil met de bestuurlijke strafbeschikking overlast is dat het een boete is en geen straf. Gemeenten waren niet verplicht met de bestuurlijke boete te gaan werken: zij konden ook ervoor kiezen de handhaving aan politie en openbaar ministerie over te laten of de bestuurlijke strafbeschikking overlast te gebruiken. Tot op heden heeft geen enkele gemeente gekozen voor de bestuurlijke boete overlast.

Evaluatie

Drie jaar na invoering van deze twee nieuwe handhavinginstrumenten wil het Ministerie van Veiligheid en Justitie weten of de beoogde doelen zijn bereikt en wat de ervaringen zijn. Onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep is ingehuurd om dit onderzoek te verrichten. Alle gemeenten zijn benaderd om een enquête via internet in te vullen. Daaraan deden 301 gemeenten mee (72% respons). Daarnaast is een databestand door het CJIB aangeleverd met informatie over alle bestuurlijke strafbeschikkingen voor overlast die in de afgelopen drie jaar zijn uitgereikt door gemeenten en politie. In aanvulling op deze twee kwantitatieve informatiebronnen zijn diepte-interviews gehouden met 23 personen. In zes gemeenten (Amsterdam, Dordrecht, Helmond, Leeuwarden, Putten en Rotterdam) zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente, de toezichthouders en de politie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Centrale Voorziening OM (CVOM), het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De CVOM heeft ook een aanvullende analyse verricht op sepotzaken en de redenen om in verzet te gaan.

Noot 1 Naast de bestuurlijke strafbeschikking overlast, is er ook de politiestrafbeschikking en binnenkort komt er ook een bestuurlijke strafbeschikking milieu.

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

“Wat is de stand van zaken rond de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast, en wat zijn de resultaten van de invoering van deze instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling voor overlastfeiten?”

Deze probleemstelling valt uiteen in een aantal ‘blokken’ met onderzoeksvragen. Elk blok wordt in een apart hoofdstuk beantwoord.

- Juridisch kader – hoofdstuk 2
Om te kunnen evalueren of de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast hun doel hebben bereikt, moet duidelijk worden wat het doel was. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de wetteksten, juridische literatuur en de kamerdebatten gereconstrueerd wat de (impliciete) doelen van beide instrumenten waren.
- Invoering door gemeenten – hoofdstuk 3
In dit hoofdstuk gaat het over de implementatiefase. We geven antwoord op de vraag welk instrument gemeenten hebben gekozen: de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking overlast? We beschrijven het aantal gemeenten dat koos voor elk van beide instrumenten, of ze de APV hebben aangepast en wat zij vonden (en vinden) van de informatievoorziening vanuit het CJIB.
- Praktijk – hoofdstuk 4
Inmiddels wordt er enkele jaren met de bestuurlijke strafbeschikking overlast gewerkt: in 2009 begonnen de G4 ermee en later volgde een groot deel van de andere gemeenten. Dat maakt het mogelijk om een schets te geven van het gebruik van het instrument in de praktijk. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen overlast zijn er aangeleverd de afgelopen jaren? Voor welke feiten? Is de huidige feitenlijst volledig of ontbreken er nog bepaalde vormen van overlast waar gemeenten graag op zouden willen handhaven? Tot slot van dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe goed de samenwerking tussen gemeenten en de politie is.
- Financiën – hoofdstuk 5
Dit hoofdstuk biedt nog meer inzicht in de praktijk door te focussen op de kosten en de baten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Hoeveel kosten moeten gemeenten maken voor het aanleveren van de processen-verbaal en hoeveel vergoeding ontvangen zijn van het CJIB? Omdat op basis van deze evaluatie zal worden gezien of de hoogte van de vergoeding moet worden aangepast, zijn enkele scenario's voorgelegd aan de gemeenten. Wat is het effect op de handhaving als de vergoeding wordt verlaagd en wanneer wordt de bestuurlijke boete een aantrekkelijk alternatief?
- Kwaliteit – hoofdstuk 6
Naarmate gemeenten meer ervaring opdoen met de bestuurlijke strafbeschikking overlast, komt er ook meer aandacht voor de kwaliteit. In dit hoofdstuk presenteren we cijfers over het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen overlast dat succesvol is afgerond, het aantal septs en het aantal verzetszaken. Daarna gaan we in op de vraag hoe gemeenten de kwaliteit van de processen-verbaal proberen te verhogen en hoe ze werken aan kwaliteitsverbetering van de handhavers zelf.

- Effecten – hoofdstuk 7
In dit hoofdstuk gaat het over de vraag in hoeverre de doelen die de wetgever had met de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking overlast zijn bereikt. Daarbij kijken we naar het maatschappelijke effect (outcome) én naar de tussenliggende doelen (output) van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Vervolgens presenteren we de neveneffecten van de instrumenten volgens de gemeenten: Wat gaat er goed en wat kan beter?
- Conclusies – hoofdstuk 8
In dit hoofdstuk worden alle onderzoeksvragen nogmaals opgesomd en worden conclusies getrokken per onderzoeksvraag.
- Samenvatting – hoofdstuk 9
- English summary – hoofdstuk 10

2 Juridisch kader

In dit hoofdstuk worden de juridische kanten van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast beschreven². We beginnen met de wetteksten, normeringskaders en procedures verbonden aan beide instrumenten (paragraaf 2.1). Daarna gaan we in op de vraag wat de argumenten voor invoering van de handhavinginstrumenten waren. We kijken eerst naar de juridische argumenten in de literatuur (paragraaf 2.2) en daarna naar de politieke argumenten in de kamerstukken. Dit hoofdstuk biedt – zoals de titel al zegt – het juridische kader voor de evaluatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast die in de rest van het rapport wordt gepresenteerd.

2.1 Normeringskader en procedure

2.1.1 Bestuurlijke boete overlast

De bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte is gebaseerd op artikel 154b Gemeentewet. Deze bepaling stelt:

1. De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van:
 - a. voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften, en
 - b. de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in een verordening en die strafbaar zijn gesteld. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
2. De verordening, bedoeld in het eerste lid, is van toepassing op alle overtredingen, genoemd in het eerste lid.
3. Een besluit van de raad tot intrekking van de verordening, bedoeld in het eerste lid, treedt niet eerder in werking dan na twaalf maanden na de bekendmaking van het besluit.
4. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgeoefend door het college. Deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door de burgemeester, indien de toepassing van dit middel dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert.
5. In het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, vindt afstemming plaats over de inzet en werkwijze met betrekking tot de aanpak van overlast in de openbare ruimte door de politie en de ondergeschikten, bedoeld in artikel 154c, tweede lid.
6. Bij algemene maatregel van bestuur worden de verschillende boetecategorieën en de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald. Voor zover voor een voorschrift de boetecategorie en de hoogte van de boete niet bij algemene maatregel van bestuur zijn bepaald, stelt de raad deze

Noot 2 Dit hoofdstuk is geschreven door Prof. Mr. Dr. A.R. Hartmann van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

vast in de verordening, bedoeld in het eerste lid. De bestuurlijke boete kan voor natuurlijke personen per gedraging niet hoger zijn dan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie en voor rechtspersonen niet hoger zijn dan € 2250 per gedraging.

7. Een bestuurlijke boete kan slechts worden opgelegd aan personen die ten tijde van de overtreding 12 jaar of ouder waren. De bestuurlijke boete wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen zestien jaar oud waren, gehalveerd.

Facultatief

Deze bepaling ('De raad *kan* bij verordening bepalen dat...') is facultatief: een gemeente kan kiezen voor de bestuurlijke boete voor overlastgevendende feiten, maar is daartoe niet verplicht. De gemeente kan ook ervoor kiezen de handhaving over te laten aan politie en justitie, dan wel te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking op grond van de Wet OM-afdoening. Overtreding van voorschriften van de APV of de afvalstoffenverordening waarvoor de bestuurlijke boete geldt, is tevens strafbaar gesteld (in de APV of, voor wat betreft de afvalstoffenverordening, de Wet op de economische delicten). Strafrechtelijke handhaving blijft daarom mogelijk, opdat de politie een rol kan behouden bij escalatie of in geval van heterdaad. Als de gemeente kiest voor de bestuurlijke boete draagt de gemeente echter de volledige verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid.

De meer uitgebreide wettelijke regeling die bij inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte gold, is inmiddels aangepast met de inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb, waarbij een algemene regeling ten behoeve van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen.³ Dat heeft via de aanpassingswetgeving ertoe geleid dat een groot aantal bepalingen ingevoerd bij de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zijn ingetrokken (art. 154f-154j Gemeentewet (hierna: Gemwet)), dan wel zijn aangepast (art. 154c-154e Gemwet).

De verdere uitvoering van de bestuurlijke boete is geregeld in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.⁴ In dit besluit is geregeld dat indien een gemeente kiest voor handhaving door middel van de bestuurlijke boete ex artikel 154b Gemwet, dat de bestuurlijke boete dan geldt voor alle voorschriften zoals bedoeld in artikel 154b Gemwet, voor zover deze niet krachtens artikel 2 van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zijn uitgezonderd (de zogenaamde 'Negatieve lijst'), dan wel krachtens artikel 3 van hetzelfde besluit zijn aangewezen (de zogenaamde 'Positieve lijst'). De hoogte van de bestuurlijke boete is geregeld in een bijlage, zoals bedoeld in artikel 4 Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. De hoogte van de boete zal voor natuurlijke personen in ieder geval niet hoger kunnen zijn dan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie, zoals opgenomen in artikel 23, lid 4 Wetboek van Strafrecht (zijnde: € 390,00), en voor rechtspersonen per gedraging niet hoger dan € 2.250,00. Voor het bedrag voor natuurlijke personen wordt aangesloten bij de gehanteerde grenzen in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (artikel 2, lid 3 WAHV).⁵

Noot 3 Zie de Wet van 25 juni 2009, Stb. 2009, 264 (Vierde tranche Awb) en de Wet van 25 juni 2009, Stb. 2009, 265 (Aanpassingswet vierde tranche Awb), i.w.r. 1 juli 2009. Zie hierover het Besluit van 25 juni 2009, Stb. 2009, 266.

Noot 4 Besluit van 15 december 2008, Stb. 2008, 580 (Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte).

Noot 5 Inmiddels is artikel 2, lid 3 WAHV aangepast en stelt geen expliciet boetebedrag meer, zoals voorheen (toentertijd werd nog € 340,- vermeld). Inmiddels wordt in deze bepaling gesteld dat de boete in de WAHV per gedraging niet hoger kan zijn dan het bedrag van de eerste boetecategorie in artikel 23 lid 4 WvSr. Per 1 januari 2012 geldt daar een maximumboete voor de eerste categorie van € 390,-.

Bestraffend bestuursrecht

Met de Gemeentewet als grondslag wordt de toepassing van de bestuurlijke boete verder genormeerd door een enkele bepaling opgenomen in de Gemeentewet (art. 154c-154e Gemwet), maar in hoofdzaak door de voorschriften opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Vanwege het bestraffende karakter van de bestuurlijke boete zijn bij de Vierde tranche Awb⁶ diverse bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen welke gezien het bestraffende karakter van de bestuurlijke boete reeds eerder ten aanzien van bestuurlijke boetes in diverse wettelijke regelingen – waaronder de Gemeentewet – waren opgenomen en hetgeen in de reeds gewezen jurisprudentie inzake bestuurlijke boetes was uitgemaakt. Daarnaast zijn in de Vierde tranche Awb verschillende strafrechtelijke leerstukken opgenomen die als relevant worden beschouwd bij de toepassing van de bestuurlijke boete. Uitgangspunt is volgens de wetgever dat het bestraffende bestuursrecht (het bestuursstrafrecht) niet nodeloos moet afwijken van het strafrecht en daarvan, gelet op de normering welke volgt uit onder andere artikel 6 EVRM, op een aantal punten ook niet mag afwijken. Op een aantal essentiële punten wordt dan ook aangesloten bij het eigenlijke strafrecht.⁷

Buitengewoon opsporingsambtenaren

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt volgens artikel 154b, lid 4 Gemwet uitgeoefend door het college of door de burgemeester. De feitelijke uitvoering wordt verricht door de ex artikel 154c, lid 2 Gemwet, aan het bestuursorgaan ondergeschikte en gemachtigde ambtenaar, zijnde een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Deze legt niet op straat de bestuurlijke boete op, maar beperkt zich zo mogelijk tot het uitschrijven van een aankondiging, in de vorm van een rapport, dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Op basis van het rapport wordt binnen acht weken door het bestuursorgaan dat bevoegd is de bestuurlijke boete op te leggen (zijnde het college van burgemeester en wethouders, dan wel de burgemeester) de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete verzonden aan de overtreder (artikel 154e Gemwet).

Bezwaar en beroep tegen bestuurlijke boete

Tegen de oplegging van een bestuurlijke boete kan de belanghebbende, conform artikel 8:1 j° 7:1 Awb, bezwaar en beroep aantekenen. Het bezwaar moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 6:4 Awb), zijnde het college van burgemeester en wethouders, dan wel de burgemeester. Beroep kan op grond van artikel 154k Gemwet worden ingesteld bij de rechtbank, waar behandeling van het beroep zal plaatsvinden door de kantonrechter. Daarvoor dient de belanghebbende eerst zekerheid te stellen ter hoogte van het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete (artikel 154n Gemwet). Hoger beroep kan worden ingesteld bij het gerechtshof in Leeuwarden. Indien niet binnen zes weken bezwaar tegen het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete is ingesteld (artikel 6:7 Awb) en de boete dus onherroepelijk is geworden, dient binnen zes weken de boete te worden betaald aan het bestuursorgaan dat deze heeft opgelegd (artikel 154l Gemwet). Invordering vindt plaats overeenkomstig de wijze voorzien voor gemeentelijke belastingen (artikel 154m Gemwet).

Noot 6 Zie de Wet van 25 juni 2009, *Stb.* 2009, 264 (Vierde tranche Awb), inwtr. 1 juli 2009. Zie hierover het Besluit van 25 juni 2009, *Stb.* 2009, 266.

Noot 7 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 125. Zie hierover uitgebreid: L.J.J. Rogier, 'De Vierde Tranche Algemene wet bestuursrecht. Twee magische lijnen verschoven', *NJB* 2009, p. 1560-1566; F.C.M.A. Michiels, 'Bestraffende bestuurlijke handhaving onder de Awb-IV', *Trema* 2009, p. 282-288 en R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en bestuursrecht*, diss. EUR, Deventer 2011, p. 517-707.

2.1.2 Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een door een buitengewoon opsporingsambtenaar (in dienst van of werkzaam voor een gemeente die heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking en dit heeft gemeld bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen) op grond van artikel 257b Wetboek van Strafvordering (WvSv) uitgevaardigde strafbeschikking met betrekking tot een overlastfeit.⁸ De bestuurlijke strafbeschikking is in beginsel gebaseerd op artikel 257ba WvSv. Deze bepaling stelt:

Bij algemene maatregel van bestuur kan aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen.

Echter, de gefaseerde invoering van de Wet OM-afdoening (per zaakstroom) heeft ertoe geleid dat niet meteen voor alle strafbare feiten (misdrijven en overtredingen), met alle mogelijke varianten (OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking) en bijbehorende sanctiemodaliteiten en in alle regio's tegelijkertijd kon en kan worden gehandhaafd. Per ingevoerde fase wordt een ruimere toepassing van de strafbeschikking mogelijk gemaakt. Dat heeft voor de bestuurlijke strafbeschikking om praktische redenen tot gevolg gehad dat vanaf 1 januari 2009 de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking was gebaseerd op artikel 257a WvSv.

Politiestrafbeschikking

Inmiddels is de wettelijke grondslag per 1 april 2010 omgezet in artikel 257b WvSv, de zogenoemde politiestrafbeschikking. Op grond van deze bepaling kunnen ook buitengewoon opsporingsambtenaren de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking worden verleend.⁹ Een gemeente die kiest voor de strafbeschikking als handhavingsmiddel moet dit schriftelijk melden bij de hoofdofficier van Justitie van het parket binnen het betreffende arrondissement. Dit heeft als gevolg dat het restrictieve seponeringsbeleid van het OM met betrekking tot strafbeschikkingen afkomstig van gemeente(-BOA's) van toepassing wordt op de uit die gemeente afkomstige strafbeschikkingen. Het OM heeft in geval van verzet geen ruimte om zaken op beleidsmatige gronden te seponeren. Er is nog wel ruimte voor seponeren om juridisch-technische redenen: het OM bewaakt als het ware de juridische kwaliteit van de handhaving.¹⁰ De gemeente-BOA mag enkel een bestuurlijke strafbeschikking opleggen voor strafbare feiten die staan opgenomen in de feitenlijst in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening. Deze strafbare feiten, meer bepaald overtredingen, zijn gebaseerd op de model-APV en de model-afvalstoffenverordening. De gemeente-BOA's gaan na het constateren van een overtreding op

Noot 8 Zie de definitie in de Aanwijzing OM-afdoening, *Stcr.* 2011, 23 juni 2011, nr. 10937, p. 4.

Noot 9 Zie de 'uitrol' daarvan de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten, *Stcr.* 2010, 26 februari 2010, nr. 2949, p. 2 (Oud).

Noot 10 Dit impliceert volgens de Aanwijzing OM-afdoening dat het OM in geval van verzet in beginsel tot oproeping van de verdachte overgaat en er in beginsel voor het OM geen ruimte bestaat om zaken op beleidsmatige gronden te seponeren door middel van het intrekken van de bestuurlijke strafbeschikking. Immers, bij de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking is het bestuur volledig verantwoordelijk voor het niveau, de aard, de kwaliteit en de inzet van toezicht en de oplegging van sancties. Het OM is daarentegen verantwoordelijk voor de beoordeling van de verzetten tegen de beschikking, waarmee het OM als het ware de juridische kwaliteit van de handhaving bewaakt. Ruimte tot seponeren om juridisch-technische redenen blijft derhalve bestaan. Zie Aanwijzing OM-afdoening, *Stcr.* 2011, 23 juni 2011, nr. 10937, p. 2.

grond van artikel 257d WvSv over tot het geven van een kennisgeving of aankondiging van een strafbeschikking aan de verdachte. Indien dat niet mogelijk is, wordt het afschrift toegezonden aan het adres van de verdachte/bestrafte.¹¹ Het CJIB te Leeuwarden verzendt na inzending van het proces-verbaal van de BOA, vervolgens de strafbeschikking naar het adres van de verdachte.

Verzet en beroep bestuurlijke strafbeschikking

Tegen de bestuurlijke strafbeschikking kan de verdachte op grond van artikel 257e WvSv, indien uitgereikt in persoon, binnen veertien dagen verzet instellen bij het parket van het OM dat in de strafbeschikking staat vermeld. Indien er geen kennisgeving of aankondiging van strafbeschikking aan de verdachte is uitgereikt, is de termijn voor het instellen van verzet verlengd tot zes weken. Belangrijk voor de bestuurlijke strafbeschikking, waar het boetebedrag gewoonlijk niet zeer hoog zal zijn, is de omstandigheid dat de verzetstermijn maximaal zes weken is na toezending in geval van een strafbeschikking van maximaal € 340,- en waarbij de overtreding ten hoogste vier maanden voor toezending is gepleegd. Na het instellen van verzet kan het OM op grond van artikel 257e, lid 8 WvSv eventueel besluiten tot intrekking van de bestuurlijke strafbeschikking (sepot; bij bestuurlijke strafbeschikking echter enkel op juridisch-technische gronden), dan wel tot wijziging van de strafbeschikking.

Indien niet is besloten tot het intrekken van de strafbeschikking, brengt de officier de zaak aan bij de rechtbank. De behandeling van het verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking wordt dan op grond van artikel 257f, lid 3 j° 382 WvSv, overgelaten aan de kantonrechter. Van de beslissing van de kantonrechter kan de verdachte, afhankelijk van de inhoud van de uitspraak van de kantonrechter, in hoger beroep bij het gerechtshof in het betreffende ressort en eventueel in cassatie bij de Hoge Raad. Het instellen van verzet, hoger beroep en cassatie heeft op grond van artikel 257h WvSv en zoals gebruikelijk in strafvordering, schorsende werking. Dat betekent dat niet tot tenuitvoerlegging van de opgelegde boete van de bestuurlijke strafbeschikking wordt overgegaan totdat de strafbeschikking executeerbaar is.

Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking geschiedt op basis van art. 257g WvSv minimaal veertien dagen na uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking, tenzij afstand van verzet is gedaan door vrijwillige voldoening, of schriftelijk in bijzijn van een raadsman. De regeling van inning en verhaal verloopt in beginsel via Boek V Wetboek van Strafvordering. Als geen volledig verhaal van een strafbeschikking inhoudende een geldboete heeft plaatsgevonden, kan de officier van justitie de kantonrechter uit het arrondissement waar de bestrafte zijn (GBA-)adres heeft, verzoeken te worden gemachtigd het dwangmiddel gijzeling toe te passen (artikel 578b WvSv). Dit middel mag niet worden ingezet bij bestraffen van wie bekend is dat zij niet kunnen betalen.¹²

Noot 11 Over de precieze aanduiding van de betrokkene bij de strafbeschikking bestaat onduidelijkheid. In de kamerstukken en in de wet is de discussie daarover uitgevallen in het voordeel van het begrip 'verdachte'. In de recente Aanwijzing OM-afdoening wordt de betrokkene volgens de beleidsregels van het OM echter aangeduid als 'bestrafte'. Zie Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2011, 23 juni 2011, nr. 10937, p. 2. In het vervolg wordt in dit rapport de wettelijkste gevolgd en het begrip 'verdachte' gehanteerd.

Noot 12 Zie hierover de Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2011, 23 juni 2011, nr. 10937, p. 13-14 en de Aanwijzing executie, *Stcrt.* 2010, 21 december 2010, nr. 20473.

2.2 Argumenten

In de vorige paragraaf zijn de formele juridische kaders en procedures van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking besproken. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we op basis van een literatuurstudie in op de vraag waarom beide instrumenten zijn ontwikkeld. Dat doen we eerst op basis van algemene literatuur (deze paragraaf) en later nogmaals, maar dan op basis van de kamerstukken (volgende paragraaf).

2.2.1 Handhavingstekort

Aan het begin van de jaren negentig werd in diverse beleidsstukken melding gemaakt van een zogenoemd handhavingstekort met betrekking tot de handhaving van de regelgeving.¹³ Dit handhavingstekort is door de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie-Michiels) onderzocht en omschreven:

“Wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven; “het” handhavingstekort is dan de optelsom van alle tekorten tezamen”¹⁴

De mogelijkheden om in de praktijk daadwerkelijk wetgeving te handhaven schieten tekort. Daarvoor zijn twee redenen: de gebrekkige handhaafbaarheid en kwaliteit van de regelgeving en ‘het gegeven dat enerzijds een steeds ingewikkelder samenleving voor steeds meer aspecten van het maatschappelijk leven steeds meer regels vraagt, terwijl anderzijds diezelfde samenleving steeds minder geneigd is zich spontaan aan die regels te houden.’¹⁵

Met name het tekort op het gebied van strafrechtelijke handhaving staat in de jaren negentig ter discussie. Daarbij spelen drie aspecten een rol: 1) de massaliteit van regelschendingen, 2) de notie dat het strafrecht vaak niet het effectiefste middel is en 3) het besef dat een slagvaardige rechtshandhaving wordt belemmerd door een te ver doorgeschoten stelsel van rechtsbeschermingsvoorzieningen.¹⁶

Openbare orde en veiligheid

Eén van de beleidsterreinen waarop de rechtshandhaving dient te worden verbeterd volgens veel commentatoren, is de openbare orde en veiligheid. Voor dit beleidsterrein, waarvan de begripscontouren overigens niet vastomlijnd zijn, wordt gesteld – zoals ook voor andere ordenings- of instrumentele beleidswetgeving – dat verbetering van de rechtshandhaving niet enkel kan

Noot 13 Zie onder andere: *Recht in beweging, een beleidsplan voor justitie in de komende jaren*, (Kamerstukken II 1990/91, 21 829, nr. 1); *Strafrecht met beleid, beleidsplan openbaar ministerie 1990-1995*, Den Haag 1990, p. 15, 21 en 69; *Zicht op wetgeving*, (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2), p. 28 en *Met vaste hand, een beleidsnota voor de verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving*, (Kamerstukken II 1990/91, 22 045, nrs. 1-2), p. 8, 17 en 20; *Strafvordering in balans*, (Kamerstukken II 1993/94, 23 672, nr. 1) en *De taken van justitie. Takenanalyse van het ministerie van Justitie*, ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, mei 1993.

Noot 14 Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie-Michiels), *Handhaven op niveau*, Deventer 1998, p. 36.

Noot 15 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 73.

Noot 16 *Strafvordering in balans*, a.w., p. 20 en *De taken van justitie*, a.w., p. 7. Ter nuancering inzake het ‘strafrechtelijke handhavingstekort’; de Commissie-Michiels stelt in 1998 na onderzoek vast dat op alle door de commissie onderzochte beleidsterreinen in zekere zin wel sprake is van een handhavingstekort aan zowel de bestuurlijke, als de justitiële kant van de handhaving. Zie Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie-Michiels), a.w., p. 35-58. Zie ook F.C.M.A. Michiels, ‘Het handhavingstekort en de bestuurlijke boete’, in: D. Otto e.a. (red.), *De bestuurlijke boete in perspectief*, Deventer 1999, p. 63-75.

worden bereikt door eenzijdig op strafrechtelijke handhaving te leunen. Gezocht zal moeten worden naar een evenwichtiger verdeling van de handhavingslasten tussen justitie en bestuur.¹⁷ Het idee is dat medeoverheden, naast de rijksoverheid, eveneens verantwoordelijk zijn voor de handhaving van rechtsregels.¹⁸

Het strafrecht dient bij de instrumentele beleidswetgeving in aansluiting op preventieve maatregelen en niet-strafrechtelijke handhavingssystemen zo veel mogelijk een reservefunctie te hebben. Dat betekent dat het strafrecht primair wordt ingezet voor ernstige inbreuken op regels die elementaire belangen beschermen.¹⁹ Met andere woorden: een keuze voor het strafrecht valt slechts te rechtvaardigen als privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen tekortschieten.²⁰

Bestuurlijke handhaving

Hiermee komt de nadruk, naast een meer beleidsgerichte aanpak van de strafrechtelijke handhaving, met name te liggen op de bestuurlijke handhaving. Van de bestuurlijke handhaving wordt vooral verwacht dat deze een bijdrage zal leveren aan de handhaving van regels waaraan politie en justitie door capaciteitsgebrek niet toekomen. Deze nadruk op de bestuurlijke handhaving heeft tot gevolg dat de aard en omvang van het bestuurlijke sanctie-instrumentarium verandert.²¹ Eén van de meest opmerkelijke veranderingen is de enorme groei van de bestuurlijke boete als handhavinginstrument.

2.2.2 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete kon al langere tijd worden opgelegd op basis van diverse wettelijke bepalingen in het fiscale recht. De laatste decennia heeft de bestuurlijke boete echter ook op vele andere beleidsterreinen zijn intrede gedaan.²² Eén van die terreinen is de openbare orde. Eind jaren negentig waren er al plannen voor invoering van een bestuurlijke boete ter bestrijding van zogenaamde 'kleine ergernissen' uit de Algemene Plaatselijke Verordeningen: hondenpoep op het trottoir, voortijdig aanbieden van huisvuil, fietsen op de stoep, fout parkeren, vernieling vanabri's, graffiti, e.d.²³

Regierol door gemeenten

In het eind 2002 verschenen veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', waarin het toenmalige kabinet veiligheid als centrale beleidsopdracht formuleerde, werd de bestuurlijke boete gepresenteerd als een belangrijk handhavinginstrument ter invulling van de prominente rol die het lokale bestuur dient te spelen in de aanpak van onveiligheid:

'De versterking van de samenhang in het beleid en de samenwerking tussen de veiligheidspartners op lokaal niveau vraagt om een scherpe invulling van de regierol door

Noot 17 Strafvoeding in balans, *a.w.*, p. 23-24.

Noot 18 Strafvoeding in balans, *a.w.*, p. 23-24.

Noot 19 Met vaste hand, *a.w.*, p. 17.

Noot 20 Recht in beweging, *a.w.*, p. 40.

Noot 21 Zie hierover F.C.M.A. Michiels, 'Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling', in: *Handhaving van het bestuursrecht*, preadvies VAR, Alphen aan den Rijn 1995, p. 7-118, i.h.b. p. 57-59.

Noot 22 Zie hierover: M.J. Sluijs, 'De bestuurlijke boete: naar nieuwe grenzen', *Bestuurswetenschappen* 1991, p. 420-434 en F.C.M.A. Michiels, *De bestuurlijke boete in opmars?*, (oratie VU), Zwolle 1994.

Noot 23 Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26 604, nr. 1, p. 33-35; *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67, p. 12-13; *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 604, nr. 10, p. 3; *Kamerstukken II* 2000/01, nr. 22 236, nr. 57, p. 24 en de nota *Criminaliteitsbeheersing*, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 834, nr. 2, p. 3 en 48.

de gemeenten. Want op gemeentelijk niveau ligt een belangrijke sleutelrol voor het verbeteren van de veiligheidssituatie voor de burger in de wijk.²⁴

Die rol wordt ingevuld door het voeren van een integraal handhavingsprogramma waarin de bestuurlijke boete wordt gepresenteerd als een mogelijke versterking van de bestuurlijke handhaving op diverse terreinen, waaronder dat van de 'kleine(re) delicten in het publieke domein, zoals vuil op straat, graffiti, overlast.'²⁵ Dat leidde tot het indienen van het wetsvoorstel tot 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, Kamerstuk 30 101).

Parkeerproblematiek – de 'Wet Mulder'

Tegelijkertijd wordt de bestuurlijke boete een sleutelrol toebedeeld bij de handhaving van de lokale parkeerproblematiek. Daartoe wordt in 2004 een bestuurlijke boetebevoegdheid voor de lokale gemeentelijke overheid opgenomen in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (Kamerstuk 30 098). In dit wetsvoorstel werd aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke boete op te leggen voor fout parkeren, stilstaan en enkele andere lichte verkeersovertredingen. Deze overtredingen waren opgenomen in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, ook wel de Wet Mulder genoemd. Het wetsvoorstel beoogde een bijdrage te leveren aan de zelfstandige handhaving van het lokale integrale parkeerbeleid, waarbij beleid en handhaving in één hand werden verenigd. De parkeerhandhaving zou tot een hoger niveau van handhaving leiden, omdat het lokale bestuur hieraan veel aandacht zou geven, mede omdat een sterke financiële prikkel zou uitgaan van de boeteopbrengsten die ten goede zouden komen aan het handhavende bestuursorgaan.²⁶

Uiteindelijk is het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (Kamerstuk 30 098) niet door de Eerste Kamer aangenomen. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer werd het wetsvoorstel onder andere bestempeld als onvoldragen en onvoldoende overdacht. Daarbij werd met name gewezen op de omstandigheid dat het wetsvoorstel volgens de regering moest worden aangenomen om de uitvoering van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte te financieren. Daarnaast had de toenmalige minister van Justitie medegedeeld bereid te zijn tot een novelle waarin uiterlijk vijf jaar na invoering van het wetsvoorstel deze zou worden ingetrokken na invoering van de mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking bij inwerkingtreding van de reeds in behandeling zijnde Wet Omafdoening.²⁷ Vanuit een oogpunt van behoorlijke wetgeving werd dit geen argument geacht om een

Noot 24 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 684, nr. 1 (Naar een veiliger samenleving), p. 34.

Noot 25 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 684, nr. 1 (Naar een veiliger samenleving), p. 37.

Noot 26 Dit voorstel werd destijds gedaan naar aanleiding van een dienaangaand pleidooi van de VNG en op grond van het in diverse beleidsstukken geuite algemene uitgangspunt dat invoering van de bestuurlijke boete aan de randen van de harde kern van het strafrecht onder omstandigheden een gewenste aanvulling kon zijn op de bestaande handhavingsbevoegdheden. Zie *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800 VI, nr. 67, p. 12-13; het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, *Kansen en risico's van de bestuurlijke verkeershandhaving*, WODC/RUG, Groningen 2000; de daarnaar verwijzende brief van 15 november 2001 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (5130985/501/JS); *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 12 en *Kamerstukken II* 2004/05, 30 098, nr. 3, p. 1-2.

Noot 27 *Kamerstukken I*, 18 december 2007, Stemmingen, p. 15-588-15-589.

wetsvoorstel aan te nemen waaraan blijkbaar geen zelfstandige behoefte bestond. Dit leidde dan ook tot de verwerping van het wetsvoorstel.

De Eerste Kamer ging wel akkoord met het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Kamerstuk 30 101). In 2009 werd de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte ingevoerd waarbij de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument werd opgenomen in de Gemeentewet (art. 154b-154n Gemwet) ter bestrijding van de overlast in de openbare ruimte.²⁸

Van strafrecht naar bestuursrecht

Op diverse wetgevingsterreinen werd de strafrechtelijke handhaving vervangen door bestuursrechtelijke handhaving middels een bestuurlijke boete. Een groot aantal voorheen strafbaar gestelde feiten werden als het ware overgeheveld naar het bestuursrecht, waarbij strafrechtelijke sancties werden vervangen door bestuurlijke boetes.²⁹

Het meest in het oog springende voorbeeld is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Op grond van deze wet kunnen sinds 1990 bestuurlijke boetes worden opgelegd ten aanzien van lichte verkeersovertredingen, welke voorheen op strafrechtelijke wijze werden afgedaan. Daarbij kunnen de bij de wet aangewezen opsporingsambtenaren in geval van lichte verkeersovertredingen (mits er geen schade aan goederen of letsel aan personen is veroorzaakt), bestuurlijke boetes opleggen. Aansluitend staat beroep open op de officier van justitie, op de kantonrechter en ten slotte op het gerechtshof Leeuwarden.³⁰

In reactie hierop vroeg de toenmalige minister van Justitie de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW/de Commissie-Kortmann) in 1993 advies uit te brengen over de wenselijkheid en mogelijkheid om de bestuurlijke boete op grotere schaal in te zetten naast of in plaats van strafrechtelijke handhaving. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten stelde in het rapport *Handhaving door bestuurlijke boeten* voor om een groot aantal wetten dat via het strafrecht werd gehandhaafd, in het bijzonder via de Wet op de economische delicten, door middel van de bestuurlijke boete te doen handhaven.³¹ Dit advies werd door het toenmalige kabinet in beginsel overgenomen op grond van de overweging dat de invoering van de bestuurlijke boete op verschillende terreinen van het recht paste in het te volgen handhavingsbeleid en een belangrijke bijdrage kon leveren aan de verbetering van de rechtshandhaving.³² Dit standpunt heeft geresulteerd in meer dan tachtig wettelijke regelingen waarin de handhaving kan verlopen via een bestuurlijke boete.³³

Noot 28 Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2008, 44 (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte), inwtr. per 14 januari 2009. Zie Besluit van 18 december 2008, *Stb.* 2009, 9. Zie tevens de nadere uitwerking in het Besluit van 15 december 2008, *Stb.* 2008, 580 (Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte).

Noot 29 A.R. Hartmann en P.M. van Russen Groen, 'Van strafrecht naar bestuursstrafrecht: de derde decriminaliseringsgolf?', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Arnhem 1994, p. 145-163.

Noot 30 De laatst genoemde beroepsmogelijkheid is ingevoerd bij de Wet van 28 oktober 1999, *Stb.* 1999, 469.

Noot 31 Rapport van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, advies aan de minister, 's-Gravenhage 1994.

Noot 32 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, p. 6-7.

Noot 33 Zie voor het meest recente, officiële overzicht: *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, I (brief van 17 maart 2010).

2.2.3 Strafbeschikking

De overheveling van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete bracht binnen het strafrechtelijk kader een soort tegenbeweging op gang, waarbij allerlei ideeën werden geopperd om de strafrechtelijke afdoening doelmatiger te maken. Grondslag van deze tegenbeweging vormde het genoemde handhavingstekort in de rechtshandhaving, in het bijzonder de overbelasting van het strafrechtelijke apparaat. Deze overbelasting werd met name veroorzaakt door een inefficiënte en ineffectieve afdoening van veelvoorkomende, eenvoudige en lichte strafbare feiten. Om dat te verbeteren werd de focus gericht op de wijze waarop de *buitengerechtelijke* afdoening in het strafrecht functioneerde: zaken die wel binnen het strafrecht vallen, maar niet voor een rechter komen. Knigge stelde (in navolging van anderen) in zijn preadvies aan de Nederlandse Juristenvereniging van 1994 voor om een vereenvoudigde procedure in het Wetboek van Strafvordering in te voeren, waarbij de officier van justitie bij beschikking of bij strafbevel boetes zou kunnen opleggen, zonder dat daarvoor een rechter nodig zou zijn.³⁴

Nieuwe categorie delicten: 'misdragingen'?

Ook de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie-Korthals Altes) draagt in het eind augustus 1995 verschenen rapport 'Het Recht Ten Uitvoer Gelegd' een oplossing aan voor het 'immens' handhavingstekort en de overbelaste strafrechtspleging.³⁵ Maar volgens de commissie dreigt er ook een wildgroei van het aantal regelingen waarin bestuursorganen de bevoegdheid wordt verleend bestuurlijke boetes op te leggen. Daardoor zou volgens de commissie de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wel eens verloren kunnen gaan. Een van de oplossingen die de commissie aandraagt richt zich op aanpassing van de buitengerechtelijke afdoening. De commissie stelt voor een nieuw te creëren 'bestuursrechtelijke' tak van het openbaar ministerie – een onderdeel met medewerkers met een specifieke deskundigheid op het terrein van de bestuursrechtelijke handhaving – de bevoegdheid te verlenen tot het aanbieden van een specifieke transactie.³⁶ Deze specifieke tak binnen het openbaar ministerie zou ten aanzien van een aparte groep van delicten, 'misdragingen' genaamd, een transactie kunnen opleggen, welke na verloop van tijd executoir wordt verklaard. Het voorstel verleent het openbaar ministerie bij deze nieuwe categorie strafbare feiten als het ware de bevoegdheid boetes op te leggen, ondanks dat wordt vastgehouden aan de oude terminologie van 'transactie'. Maar het voorstel behelst tevens een wijziging in de organisatie van het openbaar ministerie, een wijziging in het stelsel van de transactie en een hernieuwde invoering van een driedeling van strafbare feiten.

De Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie-Michiels), die de voorstellen van de Commissie-Korthals Altes aan een nader onderzoek heeft onderworpen, wijst het idee van een nieuw te creëren 'bestuursrechtelijke' tak van het openbaar ministerie echter af,

Noot 34 G. Knigge, 'Strafvordering in het geding', preadvies betreffende het onderwerp Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering, *HNJV* 1994-I, Zwolle 1994, p. 37-116, i.h.b. p. 50, 59-60 en 75-78 en *HNJV* 1994-II, Zwolle 1994, p. 108-109. In gelijke zin G. Knigge, 'De bestuurlijke boete als teken aan de wand', *M&R* 1998, p. 63-68.

Noot 35 Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie-Korthals Altes), *Het Recht Ten Uitvoer Gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving*, Den Haag 1995, p. 15-17 en 83-85. Zie over dit rapport H. de Doelder, A.R. Hartmann en P.M. van Russen Groen, 'Over de alternatieven van de Commissie-Korthals Altes', *NJB* 1995, p. 1392-1399.

Noot 36 Commissie-Korthals Altes, *a.w.*, p. 86-90.

met name omdat dit geen oplossing zou bieden voor het handhavingstekort.³⁷ Ook de minister staat afwijzend tegenover het voorstel voor een aparte, bestuursrechtelijke tak binnen het openbaar ministerie. Het creëren van een aparte categorie van strafbare feiten in combinatie met de executoirverklaring wordt eveneens afgewezen, omdat met de invoering hiervan de regelgeving in het algemeen en de verhouding tot het instituut van de transactie weinig eenvoudig en overzichtelijk wordt. Echter, het idee van de executoirverklaring van de transactie krijgt wel bijval.³⁸

Bestuursorganen betrekken bij strafrechtelijke handhaving

Dat ter leniging van de overbelasting van het justitiële apparaat ook bestuursorganen betrokken worden in de strafrechtelijke handavingsketen, past eveneens in de hier gesignaleerde tegenbeweging. Rond 2000 werd het door het toenmalige Transactiebesluit milieudelicten mogelijk voor bepaalde lichamen en personen met een publieke taak belast om op grond van artikel 37 WED transacties aan te bieden aan verdachten van eenvoudige milieudelicten.³⁹ De zogenaamde 'bestuurlijke transactie' biedt het bestuur van sommige waterschappen, gemeenten, provincies en enkele specifiek benoemde personen, de mogelijkheid om bij veel voorkomende eenvoudige milieudelicten zonder tussenkomst van het openbaar ministerie een strafrechtelijke transactie aan te bieden. Een en ander vindt plaats overeenkomstig de richtlijnen en aanwijzingen van het openbaar ministerie.⁴⁰ Het Transactiebesluit milieudelicten had tot doel om voor eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het terrein van het milieu een strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen te leggen van het bestuur. Hiermee krijgt het bestuur, naast de bestaande bestuurlijke sanctiemogelijkheden, een extra instrument toebedeeld om milieuwetgeving te handhaven. Het gaat daarbij weliswaar om een strafrechtelijk instrument, maar bestuursorganen kunnen deze transactie zonder tussenkomst van het openbaar ministerie aanbieden, net als andere bestuurlijke sancties. Het aanbieden van een transactie maakt het voor het bestuur mogelijk snel en slagvaardig op te treden tegen overtreders van bepaalde milieuregels. De voornaamste reden voor de introductie van strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur was een efficiënte en effectieve handhaving van de milieuwetgeving.⁴¹

Strafbeschikking

Sluitstuk van de genoemde tegenbeweging binnen het strafrecht vormt de totstandkoming van de strafbeschikking. In navolging van de eerdere ideeën omtrent een zelfstandige buitengerechtelijke afdoeningsmogelijkheid voor het openbaar ministerie wordt in het onderzoeksproject 'Strafvordering 2001' een uitgewerkt voorstel beschreven waarin het openbaar ministerie – maar mogelijk ook andere participanten binnen de strafrechtspleging – een zelfstandige bevoegdheid wordt toebedeeld tot het opleggen van sancties.⁴² Het voorstel houdt in dat, ter vervanging van de

Noot 37 Commissie-Michiels), *a.w.*, p. 98-100.

Noot 38 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 802, nrs. 1-2, p. 57 en 61-63.

Noot 39 Besluit van 8 juli 2000, *Stb.* 2000, 320 (Transactiebesluit milieudelicten)(oud). Zie nader hierover onder andere F.C.M.A. Michiels, 'Een kans voor open doel. Over de handhaving van milieurecht met bestuurlijke transacties', in: F.C.M.A. Michiels (red.), *Recht op het doel af*, Deventer 1998, p. 269-286 en A. de Lange, 'OM de bestuurlijke boete in het milieurecht', in: D. Otto e.a. (red.), *a.w.*, p. 77-87.

Noot 40 Zie de toenmalige Richtlijn openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, nr. 185; de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2002, nr. 22; de Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2000, nr. 185 en de Transactieregeling milieudelicten, *Stcrt.* 2000, nr. 190. Momenteel gelden in dezen de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, nr. 19120 en de Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, *Stcrt.* 2010, nr. 2961.

Noot 41 Besluit van 8 juli 2000, *Stb.* 2000, 320 (oud), p. 20.

Noot 42 Zie A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste Interim Rapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer 2000, p. 59-90 en idem,

omslachtige en weinig gewaarborgde transactieprocedure, voor strafbare feiten met een geringe morele lading of een geringe mate van veroorzaakt onrecht, waarbij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit en de verdachte eenvoudig zijn vast te stellen, het openbaar ministerie, los van de strafrechter en de betrokken verdachte, zelfstandig tot het opleggen van een sanctie kan besluiten. De toenmalige minister nam dit voorstel op in het wetgevingsprogramma en dit leidde tot het wetsvoorstel en uiteindelijk tot de Wet OM-afdoening met daarin opgenomen de huidige strafbeschikking.⁴³

De strafbeschikking is een bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafrechtelijke sanctie zonder tussenkomst van de strafrechter of de verdachte. De strafbeschikking is als zelfstandige sanctiebevoegdheid opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (art. 257a-257h WvSv) en per 1 februari 2008 (gefaseerd/per zaakstroom) ingevoerd. Op grond van artikel 257a lid 2 en 3 WvSv kunnen verschillende sancties (straffen, maatregelen en gedragsaanwijzingen) via een strafbeschikking worden opgelegd, maar de verwachting was dat het leeuwendeel van de sancties zou bestaan uit boetes.

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking is toebedeeld aan het openbaar ministerie (art. 257a WvSv), maar ook opsporingsambtenaren en bepaalde lichamen en personen met een publieke taak belast kunnen de bevoegdheid toebedeeld krijgen, indien daartoe aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (art. 257b en 257ba WvSv). De strafbeschikking mag in beginsel enkel worden toegepast ten aanzien van strafbare feiten met een geringe morele lading of die een geringe mate van onrecht veroorzaken en waarbij de bewijsbaarheid en strafbaarheid van het feit en de strafbaarheid van de verdachte eenvoudig zijn vast te stellen.⁴⁴ De afhandeling via de strafbeschikking is daarbij in belangrijke mate ingekaderd door richtlijnen en aanwijzingen van het OM.⁴⁵ Deze zelfstandige sanctiebevoegdheid zal op termijn de huidige omslachtige en weinig gewaarborgde toepassing van de (bestuurlijke) transactie vervangen.

Snel, sneller, supersnel

De laatste jaren staat de strafbeschikking met name in het teken van een snelle en doeltreffende afdoening binnen de strafrechtsketen. Immers, de veronderstelling is dat een snelle afhandeling van de zaak en start van de executie bijdraagt aan een zichtbare en merkbare correctie op gedrag. Het huidige kabinet heeft als doelstelling, opgenomen in het werkprogramma 'Nederland Veiliger', dat na ommekomst van deze kabinetsperiode twee derde van de eenvoudige (standaard) strafzaken binnen een maand is afgehandeld met een strafbeschikking of een eindvonnis in eerste aanleg.⁴⁶ Het kabinet probeert dat te bereiken door – naast een verdere doorvoering van snel- en

'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde Interim Rapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer 2002, p. 79-198.

Noot 43 Wet van 7 juli 2006, *Stb.* 2006, 330 (Wet OM-afdoening), inwtr. per 1 februari 2008. Zie Besluit van 21 december 2007, *Stb.* 2008, 4. Zie tevens de nadere uitwerking in het Besluit van 4 juli 2007, *Stb.* 2007, 255 (Besluit OM-afdoening). Zie tevens de Wet van 26 april 2007, *Stb.* 2007, 160 (Wet technische onvolkomenheden).

Noot 44 De grens voor de toepassing ligt volgens art. 257a, lid 1 en 257b, lid 2 WvSv bij strafbare feiten waarop naar wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Zie tevens *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 7, p. 12; *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 16 en *Kamerstukken II 2005/06*, nr. 31.

Noot 45 Zie Aanwijzing Kader voor Strafvordering, *Stcrt.* 2011, 31 oktober 2011, nr. 19452; de Aanwijzing OM-afdoening, 23 juni 2011, *Stcrt.* 2011, 23 juni 2011, nr. 10937; de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen, *Stcrt.* 2011, 16 december 2011, nr. 22818 en de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, *Stcrt.* 2011, 23 december 2011, nr. 22821.

Noot 46 Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nederland veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving*, Den Haag 2011. Zie ook het zogenaamde Actieprogramma 'Sneller recht doen, sneller straffen', in:

supersnelrecht – onder andere een permanente verbetering en versnelling door te voeren van de werkprocessen van politie tot en met de rechtspraak. Daarbij is recent door politie en OM een gezamenlijk initiatief gestart om door middel van een snelle selectie van zaken, indien mogelijk, tot een snelle afdoening van eenvoudige strafzaken te komen (het zogeheten ZSM-traject).⁴⁷ Binnen dat traject speelt de strafbeschikking de komende jaren een belangrijke rol.⁴⁸

Gemeenten en de bestuurlijke strafbeschikking voor openbare orde en veiligheid

Belangrijk in het kader van het onderhavige onderzoek zijn de mogelijkheden die niet-justitiële instanties in de Wet OM-afdoening worden toebedeeld. Op grond van het bij amendement ingevoegde artikel 257ba WvSv is de mogelijkheid gecreëerd om aan bepaalde lichamen of personen met een publieke taak de strafbeschikkingsbevoegdheid te verlenen. Artikel 257ba lid 1 WvSv luidt:

‘Bij algemene maatregel van bestuur kan aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen.’

Deze bepaling was in eerste instantie bij het ingediende wetsvoorstel in een wijziging van artikel 37 WED opgenomen, waar zij een opvolger was van de bestuurlijke transactie in economische strafzaken. Maar bij amendement is geopteerd voor een bredere voorziening. De huidige redactie van artikel 257ba WvSv maakt het mogelijk dat decentrale overheden ook op andere terreinen dan enkel de economische delicten de strafbeschikking kunnen hanteren. Bij de vormgeving van het amendement werd expliciet verwezen naar de overlast in de openbare ruimte (‘kleine ergernissen’) en het fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, waar op dat moment ook wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer lagen.⁴⁹ Hierdoor kan de bestuurlijke strafbeschikking ook worden ingezet ter handhaving van de openbare orde en veiligheid door gemeenten.

Recent is duidelijk geworden dat handhaving van de openbare orde mogelijk ook behelst de handhaving in winkelcentra, meer bepaald optreden bij eenvoudige winkeldiefstal. In het ‘Actieplan Criminaliteit tegen bedrijven’ is opgenomen dat de mogelijkheden worden verkend om gemeentelijke boa’s in het domein van de openbare ruimte de bevoegdheid te geven om bij winkeldiefstal op te treden.⁵⁰ Met een proef in Zaltbommel – en in vier andere pilotgemeenten – wordt hier invulling aan gegeven. De aangewezen ‘winkelboa’s’ kunnen bij deze proef rechtstreeks opgeroepen worden wanneer een winkelier of een winkelbeveiligder een winkeldief op heterdaad heeft aangehouden. Vervolgens zullen zij de winkelier kunnen helpen met het doen van de aangifte en zullen zij een proces verbaal van bevindingen kunnen opmaken. Daarbij worden de boa’s

Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 126 en Kamerstukken II 2011/12, 33 000, VI, nr. 11, inzake de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen. Zie eerder reeds: Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 84.

Noot 47 Deze ‘ZSM-aanpak’ – hetgeen staat voor: ‘Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk’ – is gestart in de G5 en (bij gebleken succes) wordt dit de landelijke werkwijze van het OM. Deze aanpak beoogt dat binnen 6 uur na aanhouding (of binnen 3 dagen bij zaken waarin in verzekeringstelling aan de orde is) een beslissing wordt genomen over de wijze van afdoening. De executie wordt zo mogelijk meteen gestart.

Noot 48 Zie hierover openbaar ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, Den Haag 2011, 14-15, Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12, 28 684, nr. 331*.

Noot 49 *Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 18*. Zie voor de wetsvoorstellen inzake de overlastgevendende feiten en voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen de reeds hiervoor genoemde wetsvoorstellen:

Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 2 en Kamerstukken II 2004/05, 30 098, nr. 2.

Noot 50 *Kamerstukken II 2011/12, 28 684, nr. 337, Bijlage ‘Actieplan Criminaliteit tegen bedrijven’, p. 12*.

geacht eventuele getuigen te horen en/of camerabeelden uit te kijken, mogen zij de winkeldief, indien nodig, fouilleren en vervolgens vervoeren naar het politiebureau. De hulpofficier van justitie beslist of de aanhouding rechtmatig is en vaardigt, indien passend, een strafbeschikking uit. Tot de openbare ruimte horen volgens de minister van Veiligheid en Justitie ook winkelgebieden.⁵¹

2.3 Kamerstukken

In de vorige paragraaf is op basis van de literatuur gezien welke veranderingen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking in de rechtshandhaving hebben teweeggebracht. In deze paragraaf gaan we in op de, in de tijd parallel lopende, politieke discussie op basis van een analyse van de kamerstukken. Ook daarin wordt namelijk aandacht geschonken, zij het in wisselende mate, aan de argumenten voor de invoering van beide instrumenten.

2.3.1 Bestuurlijke boete/kamerstukken 30 101

Gemeenten eigen verantwoordelijkheid handhaving

In de kamerstukken inzake de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de grondslag van de bestuurlijke boete als nieuw handavingsinstrument ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte. De Memorie van Toelichting begint helder door direct de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving van de lokale regelgeving voorop te stellen. Overlastgevende feiten als wildplassen en het aanbrengen van graffiti, zijn feiten waarvan het kabinet vindt:

‘dat hiertegen krachtiger moet kunnen worden opgetreden en dat gemeenten hierbij een grotere rol moeten krijgen. Dit wetsvoorstel maakt het gemeentebesturen mogelijk om, in reactie op het veroorzaken van deze overlast in het publieke domein zelf een bestuurlijke boete op te leggen.’⁵²

In een speciale paragraaf inzake de beweegredenen om tot het voorstel te komen, wordt geschetst dat gemeenten het als een gemis ervaren dat de uiteindelijke handhaving van regelschending van de lokale verordeningen niet zelf kan worden afgedaan, maar via het strafrecht wordt gehandhaafd. Onder verwijzing naar het veiligheidsprogramma ‘Naar een veiliger samenleving’ wordt deze scheiding tussen beleidvoering en handhaving in het licht van het uitgangspunt van het integraal gemeentelijk beleid ongewenst geacht.

‘Gemeenten worden aangesproken op het organiseren van integraal veiligheidsbeleid, maar beschikken in weerwil daarvan niet over voldoende bestuursrechtelijke instrumenten om dat beleid integraal te handhaven.’⁵³

Noot 51 *Kamervragen II 2011/12 met antwoord van 30 maart 2012, nr. 2013 (Marcouch en Recourt) en 2014 (Kooiman).*

Noot 52 *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 1.*

Noot 53 *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 1. Zie tevens: Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 1 (Naar een veiliger samenleving).*

Bestuurlijke boete om regierol gemeenten te versterken

De regering wil deze situatie veranderen door het bestuurlijke toezicht en de handhaving in het publieke domein te versterken door het introduceren van de bestuurlijke boete. Gemeenten krijgen met de bestuurlijke boete een zelfstandige bevoegdheid om op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen in de openbare ruimte. De bestuurlijke boete kan naast de reguliere herstelsancties als bestuursdwang en de dwangsom zorgen voor meer invloed op de intensiteit van de handhaving en 'te dien aanzien de regie aan zich te trekken'.⁵⁴

Ook het argument van de strafrechtelijke overbelasting speelt een rol. Uiteindelijk wordt gesteld dat de invoering van de bestuurlijke boete tegemoet komt aan zowel de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte als aan de wens om de strafrechtsketen te ontlasten.

'De invoering van bestuurlijke boete ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte, zal enerzijds als voordeel hebben dat de strafrechtsketen wordt ontlast, zodat politie en justitie meer capaciteit zullen hebben om zwaardere zaken te behandelen. Anderzijds zal het aan het gemeentebestuur in het kader van het integrale veiligheidsbeleid een grotere invloed verschaffen op de aanpak van overlast in de openbare ruimte en daarmee de handhaving op dat vlak kunnen versterken. Omdat de ontvangsten, anders dan bij strafrechtelijke boeten, naar gemeenten gaan, hebben gemeenten meer mogelijkheden voor versterking van de handhaving'.⁵⁵

Voor wat betreft het laatste punt is in artikel 5:10, lid 1 Awb helder gesteld: 'Voor zover een bestuurlijke sanctie verplicht tot betaling van een geldsom, komt deze geldsom toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.'

2.3.2 Strafbeschikking/kamerstukken 29 849

Zo uitgebreid de aandacht voor de grondslag voor de invoering van de bestuurlijke boete voor overlastgevende feiten in de kamerstukken was, zo beperkt is deze in de kamerstukken inzake de Wet OM-afdoening. Er wordt als vanzelfsprekend voortgebouwd op de eerder verschenen beleidsrapporten en er wordt verwezen naar enkele rapporten waarin een andere wijze van buitengerechtelijke afdoening is voorgesteld.⁵⁶

Doelmatiger en effectiever

Eén van de centrale ambities is volgens de kamerstukken inzake de Wet OM-afdoening het vergroten van de veiligheid door vergroting van de doelmatigheid van de strafrechtelijke buitengerechtelijke afdoening.⁵⁷ De Memorie van Toelichting stelt op dit punt:

Noot 54 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.

Noot 55 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.

Noot 56 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 51-55.

Noot 57 Een directe verwijzing naar het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' wordt ter grondslag niet gemaakt, wel op specifieke onderdelen, maar spreekt impliciet uit de voorstellen tot aanpassing van de buitengerechtelijke afdoening. In het veiligheidsprogramma zelf wordt op de invoering van de strafbeschikking wel gepreludeerd: *Kamerstukken II* 2003/04, 28 684, nr. 1 (Naar een veiliger samenleving), p. 25-26.

‘De capaciteit van de justitieketen moet worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is daarbij van groot belang.’⁵⁸

De doelmatigheid van de rechtshandhaving fungeert ook als grondslag bij de – aanvankelijke, later aangepaste – inzet van bestuurlijke instanties bij de strafrechtelijke handhaving. In de Memorie van Toelichting wordt ten aanzien van deze inzet gesteld:

‘Concluderend kan worden vastgesteld dat de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door andere organen dan het openbaar ministerie behouden blijven en, doordat zij worden omgebouwd in bevoegdheden tot het uitvaardigen van een strafbeschikking, effectiever gemaakt.’⁵⁹

Het amendement dat uiteindelijk tot invoering van de mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking leidde, geeft daarentegen meer uitgebreid weer op welke gronden het voorstel tot aanpassing van het wetsvoorstel is gebaseerd. Onder verwijzing naar de mogelijkheden opgenomen in het wetsvoorstel in artikel 257b WvSv en artikel 37 WED – waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om naast de officier van justitie ook aangewezen opsporingsambtenaren en lichamen en personen met een publieke taak als bevoegde instanties aan te wijzen – stelt de toelichting bij het amendement dat het amendement deze voorziening breder trekt en ‘het daarmee mogelijk maakt decentrale overheden ook op andere terreinen zoals bij «kleine ergernissen» en lichte verkeersovertredingen, bij de rechtshandhaving te betrekken.’⁶⁰ De wijziging had volgens de toelichting als bedoeling gemeenten voorafgaand aan de invoering van de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen (later: de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte) en de bestuurlijke boete fout parkeren (het wetsvoorstel dat later in de Eerste Kamer werd verworpen) de mogelijkheid tot handhaving van kleine ergernissen reeds te versterken.

Functionele én financiële versterking handhaving

Ten slotte is belangrijk dat het amendement stelt: ‘In combinatie met het voorgestelde artikel 27a WAHV wordt aan gemeenten een veel krachtiger mogelijkheid geboden om de handhaving te versterken, dan via de zogenaamde p.v.-vergoeding (28 684 nr. 41).’⁶¹ Via een ander amendement bij de Wet OM-afdoening was immers voorgesteld de zogenaamde p.v.-vergoeding op grond van de invoering van artikel 27a WAHV en artikel 576a WvSv een wettelijke basis te verlenen ten behoeve van het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking.⁶² De Minister van Justitie had aan de Kamer medegedeeld dat hij aan de gemeenten een handreiking wilde doen door een tegemoetkoming in de kosten bij het uitschrijven van processen-verbaal ter bekeuring van kleine ergernissen in de publieke ruimte en parkeerovertredingen. Dit zou gebeuren vooruitlopend op de inwerkingtreding van de invoering van de bevoegdheid voor decentrale overheden om een bestuurlijke boete op te leggen voor kleine ergernissen in het publieke domein en fout parkeren (waarvan de opbrengst geheel in de gemeentekas zouden vloeien). Met het amendement dat een wettelijke basis verschafte aan de p.v.-vergoeding werd derhalve ook voor de bestuurlijke

Noot 58 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 1.

Noot 59 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 35.

Noot 60 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 18, p. 2.

Noot 61 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 18, p. 2.

Noot 62 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 19.

strafbeschikking een financiële vergoeding (wettelijk) geregeld. Hierdoor leverde de bestuurlijke strafbeschikking niet alleen functioneel, maar ook financieel een versterking op van de handhaving. Dat betekende dat gemeenten die niet voor de bestuurlijke boete kozen, maar voor de bestuurlijke strafbeschikking, via dit amendement ook een financiële tegemoetkoming zouden krijgen, hetgeen als passend werd gezien voor met name kleine gemeenten.⁶³

Inmiddels bestaat de Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en overlast 2010, op grond waarvan gemeenten na aanvraag een vergoeding kunnen ontvangen voor processen-verbaal (p.v.'s) uitgeschreven door buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam voor of in dienst van een gemeente. De vergoedingsregeling geldt voor bepaalde overlastfeiten in de openbare ruimte en voor de meeste parkeerfeiten vallend onder WAHV. De afhandeling verloopt via het CJIB te Leeuwarden.⁶⁴

2.4 Concluderende opmerkingen

Het handhavingstekort dat begin jaren negentig werd geconstateerd heeft de afgelopen decennia geleid tot een indringende aanpassing van de handhaving van de regelgeving. Het heeft in het bestuursrecht geleid tot het meer op de voorgrond treden van de handhaving als onderdeel van het gehele bestuurlijke beleid, waarbij de bestuurlijke boete als aanvullend handhavingsinstrument op ruime schaal is ingevoerd. Voor wat betreft het strafrecht is de meest in het oog springende verandering de verandering die de buitengerechtelijke afdoening heeft ondergaan door de invoering van de strafbeschikking. Ook op het terrein van de openbare orde en de aanpak van de overlast in de openbare ruimte zijn beide handhavingsinstrumenten ingevoerd.

Terugkijkend op de afgelopen jaren kan worden geconstateerd dat in een relatief kort tijdsbestek verschillende bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bedacht en ingevoerd. Daarbij lijkt sprake te zijn geweest van wat sommigen omschrijven als 'politieke dadendrang'. Het is maar de vraag of de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete er zijn gekomen omdat gemeenten een probleem hadden met de handhaving op overlastfeiten of om een andere reden. Volgens de vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie waar wij mee spraken was er op het ministerie betrekkelijk weinig informatie beschikbaar over de feitelijke situatie rondom handhaving op overlastfeiten. Het doel was om gemeenten beter in staat te stellen hun handhavingsambities waar te maken door ze een breder instrumentarium te bieden.

De invoering van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is met name ingegeven door argumenten die voortkomen uit de meer algemene discussie omtrent de aanpassing van de handhaving, zijnde de omstandigheid dat aan gemeenten meer mogelijkheden behoren toe komen bij de handhaving van de lokale regelgeving. Gemeenten kunnen door de bestuurlijke boete meer invloed uitoefenen op de handhaving en kunnen zodoende dienaangaande meer de regie voeren. De aanpassing van de strafrechtelijke buitengerechtelijke afdoening door invoering van de strafbeschikking staat vooral in het teken van het doelmatiger en effectiever maken van de strafrechtelijke afdoening. De beweegredenen voor de invoering van de bestuurlijke

Noot 63 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 18, p. 2. Zie: www.cjib.nl/Partners/pv-vergoeding.

Noot 64 Zie de Regeling van de minister van Justitie van 11 februari 2010, Stcrt. 2010, 22 februari 2010, nr. 2577. Zie voor de afhandeling door het CJIB www.cjib.nl/Partners/pv-vergoeding.

strafbeschikking waren meer specifiek gericht op het betrekken van decentrale overheden bij de rechtshandhaving en de versterking van de aanpak van overlast in de openbare ruimte (toen omschreven als 'kleine ergernissen') voorafgaande aan de invoering van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Geen beleidstheorie

Op het eerste gezicht lijkt het duidelijk wat het doel was van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast: minder overlast. Maar dat is een zeer algemeen doel waarop talloze andere factoren van invloed zijn: er zijn geen concrete doelen gesteld voor de effecten van de instrumenten. Dat plaatst ons als onderzoekers voor een moeilijke opgave: als niet duidelijk is wat het doel is, kan het doelbereik ook niet worden gemeten.⁶⁵

Er lag, met andere woorden, geen expliciete beleidstheorie ten grondslag aan de bestuurlijke strafbeschikking overlast, noch aan de bestuurlijke boete. Een beleidstheorie is geen wetenschappelijk theorie, maar een beschrijving van hoe bestuurders en beleidsmakers denken. Het is een logische opeenvolging van interventies (input), tussendoelen (output) en einddoelen (outcome). Vaak blijft de beleidstheorie impliciet: de werking van de interventie wordt als vanzelfsprekend beschouwd. Een beleidstheorie is echter wenselijk omdat deze eenieder dwingt om verwachtingen expliciet te maken en concrete doelen te formuleren. Daarnaast maakt een beleidstheorie het mogelijk de achterliggende veronderstellingen te beoordelen op interne logica en empirische houdbaarheid. Dat is in dit onderzoek dus niet mogelijk. In het hoofdstuk over de effecten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast (hoofdstuk 7) zullen we ons beperken tot een kwalitatieve beoordeling van de *outcome* van de maatregel: het effect van de bestuurlijke strafbeschikking op de hoeveelheid overlast op straat. Daarna kijken we naar de *output*: de directe 'resultaten' of 'opbrengsten' voor gemeenten in de vorm van meer aandacht voor overlast of het stellen van eigen prioriteiten in de handhaving. Tot slot gaan we in op de neveneffecten: een overzicht van zaken die goed lopen en punten die vatbaar zijn voor verbetering. Maar eerst zullen we in de komende hoofdstukken een beschrijving geven van de implementatie en het gebruik van beide instrumenten.

Noot 65 Het alternatief waar soms voor wordt gekozen is om achteraf doelen te benoemen. Maar daarin schuilt het gevaar van de Texaanse scherpschutter die met zijn pistool op een muur schiet en vervolgens een schietschijf om het kogelgat tekent: "Alweer raakt!".



3 Invoering

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen die gaan over de implementatie van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking overlast in gemeenten. Welk instrument hebben ze gekozen: de bestuurlijke boete overlast of de bestuurlijke strafbeschikking overlast? En hebben zij hun APV aangepast? Hoe beoordelen de gemeenten de informatievoorziening vooraf?

3.1 Gekozen instrument

3.1.1 Keuze voor bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete overlast

Het CJIB heeft voor dit onderzoek op 11 februari 2012 een databestand samengesteld van alle tot dan toe aangeleverde zaken voor de 96 overlastfeiten. In dat bestand is door DSP-groep een selectie gemaakt van alle zaken die zijn aangeleverd door gemeenten: die zaken bestempelen wij in dit onderzoek als bestuurlijke strafbeschikkingen overlast.

Tabel 3.1 Gemeenten met bestuurlijke strafbeschikking overlast volgens het bestand van het CJIB

	CJIB
Bestuurlijke strafbeschikking overlast	270 (64%)
Geen bestuurlijke strafbeschikking overlast	154 (36%)
Totaal	424 (100%)

Bron: CJIB

In het bestand van het CJIB zitten 270 gemeenten (64%) die de bestuurlijke strafbeschikking overlast gebruiken. De overige 154 gemeenten (36%) gebruiken de bestuurlijke strafbeschikking (nog) niet – in elk geval niet voor 11 februari 2012.⁶⁶

In het bestand van het CJIB zitten geen gemeenten die met de bestuurlijke boete overlast werken, omdat gemeenten die voor de bestuurlijke boete kozen de administratie en afwikkeling daarvan zelf moeten organiseren. Die gemeenten staan niet centraal geregistreerd en daarom kan alleen de enquête die wij onder alle gemeenten hielden antwoord geven op de vraag welke gemeenten de bestuurlijke boete gebruiken.

Noot 66 Op peildatum 30 maart 2012 hadden 365 gemeenten zich gemeld om rechtstreeks feitgecodeerde zaken aan te leveren bij het CJIB, waarvan er 315 waren gestart met het aanleveren van zaken. Dit betreft echter niet alleen bestuurlijke strafbeschikkingen overlast, maar ook andere feitgecodeerde zaken, vandaar het kleinere aantal gemeenten in de tabel.

Tabel 3.2 Bestuurlijke strafbeschikking overlast of bestuurlijke boete overlast

	Enquête
Bestuurlijke strafbeschikking overlast	214 (71%)
Bestuurlijke boete overlast	0 (0%)
Geen van beide	87 (29%)
Totaal	301 (100%)

Bron: Enquête onder gemeenten

De enquête is ingevuld door 301 responsgemeenten. Daarvan gaven 214 gemeenten aan dat ze de bestuurlijke strafbeschikking overlast gebruiken. Dat is 71 procent van het totaal aantal responsgemeenten. Geen van de responsgemeenten gebruikt de bestuurlijke boete overlast. De rest (87 gemeenten, 29%) gebruikt geen van beide instrumenten.

De enquête geeft een ander beeld dan het CJIB-bestand: in de enquête vinden we een kleiner *aantal* gemeenten met de bestuurlijke strafbeschikking overlast (214 in plaats van 270), maar een hoger *percentage* (71% in plaats van 64%). Dat komt doordat niet alle gemeenten de enquête hebben ingevuld. Onder de responsgemeenten is er een lichte oververtegenwoordiging aanwezig van gemeenten met de bestuurlijke strafbeschikking overlast, omdat het in gemeenten zonder bestuurlijke strafbeschikking overlast moeilijker was een contactpersoon te vinden die de enquête kon invullen.

Tabel 3.3 Verschil enquête en CJIB-bestand

	Aantal gemeenten
Wel bestuurlijke strafbeschikking overlast volgens enquête, wel volgens CJIB	228
Wel bestuurlijke strafbeschikking overlast volgens enquête, niet volgens CJIB	44
Niet bestuurlijke strafbeschikking overlast volgens enquête, wel volgens CJIB	29
Totaal aantal responsgemeenten	301
Totaal aantal gemeenten	424

Bron: Enquête onder gemeenten & CJIB

Er zijn 44 responsgemeenten die in de enquête aangaven wél de bestuurlijke strafbeschikking overlast te gebruiken, terwijl de namen van deze gemeenten niet voorkomen in het bestand van het CJIB. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Ten eerste is het mogelijk dat gemeenten zich wel hebben aangemeld, maar nog geen zaken hebben aangeleverd. Ten tweede blijkt dat een aantal gemeenten de strafbeschikkingen die door hun BOA's worden uitgevaardigd nog via de politie inleveren bij het CJIB. Als bij de invoer niet de juiste code van de gemeente wordt ingevoerd, lijkt het of deze gemeenten niet met de bestuurlijke strafbeschikking overlast werken, terwijl ze dat wel degelijk doen. Ten derde zijn er gemeenten die tot nu toe alleen parkeerfeiten aanleveren en nog niet voor de 96 overlastfeiten.

Het tegenovergestelde komt ook voor: er zijn 29 responsgemeenten die in de enquête aangaven dat ze de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet gebruiken, terwijl deze gemeenten wel in het bestand van het CJIB staan en dus ook een vergoeding voor ingediende processen-verbaal ontvangen. Navraag bij een aantal van deze gemeenten laat zien dat deze 'fout' wordt veroorzaakt

door verwarring bij de respondenten over wat onder het begrip bestuurlijke strafbeschikking overlast moet worden verstaan.

Als we alleen zouden afgaan op het bestand van het CJIB is de bestuurlijke strafbeschikking overlast ingevoerd door 270 gemeenten. Maar als we afgaan op de enquête komen we op een hoger aantal. Een deel van de gemeenten werkt immers met de bestuurlijke strafbeschikking overlast, maar levert de bonnen via de politie in. Als we die gemeenten optellen bij het aantal dat nu bij het CJIB in het bestand staat, komen we tot een totaal van ongeveer 310 gemeenten (270 in het CJIB bestand + 44 gemeenten die hun bonnen via de politie aanleveren = 314 of 73%).

Hoe dan ook: het aantal gemeenten dat werkt met de bestuurlijke strafbeschikking overlast is groot en zal binnen afzienbare tijd waarschijnlijk nog verder stijgen. Want uit de enquête weten we ook dat 41 gemeenten die nog niet met de bestuurlijke strafbeschikking overlast werken, bezig zijn met de invoering.

3.1.2 Voorkeur voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast

Tabel 3.4 **Waarom heeft uw gemeente voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast gekozen en niet voor de bestuurlijke boete overlast? (n=211) (meerdere antwoorden mogelijk)**

	Aantal	%
Strafbeschikking kost gemeente minder capaciteit dan bestuurlijke boete	174	82%
Betere stroomlijning: strafbeschikking lijkt op strafrechtelijke afhandeling	82	39%
Wij volgden het voorbeeld van andere gemeenten	51	24%
Strafbeschikking levert financieel meer op dan bestuurlijke boete	28	13%
Anders, namelijk...	15	7%
Weet ik niet	13	6%

Bron: Enquête onder gemeenten

Zoals gezegd heeft geen enkele gemeente gekozen voor de bestuurlijke boete overlast boven de bestuurlijke strafbeschikking overlast. In de enquête is een aantal antwoordmogelijkheden aangeboden met daarbij de vraag welke redenen een rol speelden in de keuze. Daaruit blijkt dat de meest genoemde reden is dat de bestuurlijke strafbeschikking de gemeenten minder capaciteit kost: de gemeenten ontvangen een vaste vergoeding per proces-verbaal en daarna verzorgt het CJIB namens het ministerie de afhandeling, inclusief het innen van de boete. Dit was voor 82 procent van de responsgemeenten de reden om de bestuurlijke strafbeschikking overlast te verkiezen boven de bestuurlijke boete overlast.

Een tweede belangrijke reden (door 39% van de responsgemeenten genoemd) was dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast beter aansluit bij strafrechtelijke handhaving dan de bestuurlijke boete overlast. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor burgers is het wenselijk, aldus veel gemeenten, maar ook volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat politie en BOA's met dezelfde procedures en dezelfde boetes werken. Als de bestuurlijke boete was gekozen, zouden daartussen verschillen hebben kunnen ontstaan.

Een kwart van de gemeenten die kozen voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast (24%) volgde eenvoudigweg het voorbeeld van andere gemeenten. Voor één op de acht gemeenten (13%) gaven de opbrengsten de doorslag: de bestuurlijke strafbeschikking overlast leverde hen naar verwachting meer geld op dan de bestuurlijke boete overlast, vooral omdat de administratieve afhandeling door het CJIB zou worden verzorgd.

Andere redenen (ingevuld bij ‘Anders, namelijk...’) om de bestuurlijke strafbeschikking overlast te verkiezen boven de bestuurlijke boete overlast, waren regionale afspraken tussen gemeente, openbaar ministerie en politie (in 7 gemeenten) of een advies van de politie om met de bestuurlijke strafbeschikking te gaan werken (2 gemeenten). Andere redenen werden door maximaal één gemeente gegeven en die worden hier niet allemaal opgesomd.⁶⁷

Eén van de functionarissen waarmee wij spraken denkt dat er naast de bestuurlijke boete overlast ook een bestuurlijke strafbeschikking overlast is ontwikkeld doordat twee ministeries naast elkaar aan het werk waren om het handhavingstekort aan te pakken. Volgens hem zou onder de huidige organisatie van de rijksoverheid (veiligheid verhuisde van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het ministerie van Justitie, nu Veiligheid en Justitie) hoogstwaarschijnlijk maar één instrument het licht hebben gezien.

3.1.3 Redenen om voor geen van beiden te kiezen

De redenen hiervoor zijn divers. Soms vindt men handhaving door de politie of andere instrumenten afdoende (30 gemeenten), soms vindt men het te duur om met (eigen) BOA's te werken (16 gemeenten) en soms is er nauwelijks overlast in de gemeente (15 gemeenten). Andere redenen worden slechts door enkele gemeenten genoemd en daarom worden die hier niet opgesomd.

3.2 Aanpassingen van de APV

Tabel 3.5 Heeft uw gemeente de APV aangepast met feiten uit de feitenlijst zodat meer feiten dan voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast kunnen worden bestraft? (n=209)

	Aantal	%
Ja	25	12%
Staat geagendeerd	34	16%
Nee, staat niet geagendeerd	132	63%
Nee, juist minder feiten in de APV sinds de invoering	18	9%
Totaal	209	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Noot 67 Uit het diepte-interview met het CJIB bleek dat er wellicht nóg een reden was om voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast te kiezen: het wetsvoorstel om fout parkeren op te nemen in de bestuurlijke boete werd afgewezen in de Eerste Kamer. Deze antwoordkeuze is niet aangeboden in de enquête, dus het is mogelijk dat dit bij meer gemeenten een rol heeft gespeeld dan uit de tabel blijkt.

Van de 209 responsgemeenten die de bestuurlijke strafbeschikking overlast hebben ingevoerd⁶⁸, hebben er 25 hun Algemene Plaatselijke Verordening uitgebreid met feiten waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking overlast kan worden uitgereikt. Nog eens 34 gemeenten hebben al op de agenda staan dat de APV zal worden aangepast. De rest heeft de APV niet aangepast en heeft dit ook niet op de agenda staan (63%). De belangrijkste redenen hiervoor zijn de wens tot deregulering of een APV die al (redelijk) volledig was. Een laatste categorie heeft nu juist minder feiten in de APV opgenomen dan vóór invoering van de bestuurlijke strafbeschikking (9%).

3.3 Informatievoorziening richting gemeenten

Informatievoorziening vooraf

De eerste informatie over de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast kwam van de VNG en via internet. Het voormalig Servicecentrum Handhaving van het ministerie van Justitie heeft in aanloop naar de bestuurlijke strafbeschikking overlast een handreiking voor gemeenten opgesteld. Toen het Servicecentrum Handhaving ophield te bestaan, werd het CJIB gevraagd de voorlichting voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast over te nemen van het Servicecentrum en de 'uitrol' van de bestuurlijke strafbeschikking overlast in gemeenten op zich te nemen. Er is ook voor de bestuurlijke boete overlast een handreiking opgesteld door de ministeries van BZK en Justitie en de VNG.

In de drie maanden voordat de G4 in januari 2009 begonnen met de bestuurlijke strafbeschikking overlast kwamen het CJIB en de vier gemeenten elke twee weken bij elkaar. Voor de andere gemeenten zijn handboeken en werkinstructies gemaakt op basis van de ervaringen in het eerste jaar. Drie maanden voordat een arrondissement aanhaakte, werden de gemeenten op de hoogte gebracht door het CJIB. Daarvoor werden regionale voorlichtingsdagen georganiseerd waar naast de gemeenten ook de politie en het openbaar ministerie aanwezig waren. Elke gemeente moest tien stappen doorlopen voordat de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast rechtstreeks bij het CJIB konden worden aangeleverd en elke gemeente kreeg maandelijks een overzicht hoe ver ze gevorderd waren. Sommige gemeenten konden de tien stappen in een week doorlopen, één gemeente deed er twee jaar over (maar dat was een uitzondering). Drie maanden na de start vond altijd een regionaal samenwerkingsoverleg plaats om ervaringen uit te wisselen en eventuele 'hobbels' te bespreken.

Informatie na de invoering

Het CJIB is op werkdagen beschikbaar voor vragen via telefoon en mail. Verder verstuurt het CJIB een zeswekelijkse nieuwsbrief met tips op basis van de vragen die de voorgaande weken zijn binnengekomen bij de Invoer Unit. Verder kunnen gemeenten inloggen op Infoweb Bestuursorganen waar informatie als nieuwsbrieven, werkinstructies en maandelijks managementrapportages te vinden zijn. Ook zijn er online-videoinstructies voor de Transactiemodule (waarmee strafbeschikkingen rechtstreeks aan het CJIB kunnen worden aangeleverd). Jaarlijks worden regionale samenwerkingsoverleggen georganiseerd voor het uitwisselen van ervaringen tussen betrokken partijen. Tot slot is er een gebruikersraad

Noot 68 In een eerdere tabel stond dat 214 gemeenten de bestuurlijke strafbeschikking hebben ingevoerd. Maar niet elke vervolgvraag is door elk van die 214 gemeenten beantwoord. In dit geval waren er nog 209 gemeenten over die de vraag wél beantwoordden. Dit geldt ook voor andere tabellen in de rest van dit rapport; daarom wordt per tabel het aantal responsgemeenten weergegeven.

samengesteld met vier gemeenten, de CVOM en een aantal andere aanleverende instanties. Deze raad komt vier keer per jaar bijeen.

Tabel 3.6 Wat vond u van de informatieverstrekking vanuit het Rijk (CJIB) en de VNG over de mogelijkheden en beperkingen van de bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking overlast voordat de regelingen werden ingevoerd? (n=285)

Oordeel	Aantal	%
Zeer goed	18	6%
Goed	165	58%
Neutraal	79	28%
Slecht	9	3%
Zeer slecht	2	1%
Geen mening	12	4%
Totaal	285	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

De meerderheid van de responsgemeenten geeft aan dat ze tevreden waren over de informatievoorziening: 64 procent vond de informatie goed of zeer goed. Eén op de 25 gemeenten (4%) vond de informatievoorziening (zeer) slecht. De rest is neutraal (28%) of heeft geen mening (4%). Gemeenten die met de bestuurlijke strafbeschikking overlast werken zijn positiever over de informatievoorziening dan gemeenten die niet met de bestuurlijke strafbeschikking werken.

Uit de enquête blijkt dat het in het begin voor veel gemeenten onduidelijk was wat de bestuurlijke strafbeschikking overlast precies inhield en wat er van hen verwacht werd. Volgens het CJIB kwam dat doordat dezelfde termen voor verschillende zaken werden gebruikt en door verschillen in definities. Het bleek voor gemeenten ook moeilijk om vooraf in te schatten hoeveel gebruik ze zouden maken van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. De G4 hadden bijvoorbeeld verwacht 40.000 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aan te leveren, maar het waren er in het eerste jaar 9.000.

De informatiebijeenkomsten van het CJIB boden veel duidelijkheid. Dit werd in de diepte-interviews beaamd door de gemeenten Helmond, Dordrecht, Putten en Leeuwarden. De vertegenwoordigers uit Amsterdam en Rotterdam waarmee wij spraken konden hier geen oordeel over vellen omdat ze toen nog niet in hun huidige functie werkzaam waren. Wel gaf de gemeente Putten aan dat de bijeenkomsten te vroeg waren: pas toen de invoering aanstaande was bleek welke stappen de gemeente moest nemen en daarover was onduidelijkheid. Maar overleg met buurgemeenten en het CJIB nam de onduidelijkheid weg. De gemeente Leeuwarden is het meest positief: de gemeente is naar eigen zeggen 'uitgebreid geïnformeerd door het CJIB dat toevalligerwijs in dezelfde stad is gevestigd'.



**Let op schoolplein/
spelende kinderen!**

Honden aan de lijn.

Hek achter u sluiten .

Dank u wel

4 Praktijk

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de huidige stand van zaken met betrekking tot de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen zijn er aangeleverd door gemeenten? En hoeveel door de politie? En voor welke feiten? Ook gaan we in op de vraag of de huidige feitenlijst alle vormen van overlast bevat waar gemeenten op willen handhaven. We sluiten af met een antwoord op de vraag of de politie minder op overlast is gaan handhaven sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

4.1 Aantal en feiten in gemeenten

Tabel 4.1 Aantal bestuurlijke strafbeschikkingen overlast gemeenten

2009	8.324
2010	13.491
2011	26.663
<u>2012 (t/m 11 februari 2012)</u>	<u>2.812</u>
<u>Totaal</u>	<u>51.290</u>

Bron: CJIB

Het door het CJIB aangeleverde databestand, hetzelfde bestand dat in het voorgaande hoofdstuk al ter sprake kwam, bevat alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die vanaf 1 januari 2009 door gemeenten zijn aangeleverd. Tot en met 11 februari 2012 zijn in totaal 51.290 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uitgevaardigd door gemeenten en geregistreerd door het CJIB. In 2009 begonnen de vier grootste gemeenten met het uitschrijven van de beschikkingen en in de andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking overlast vanaf 2010 gefaseerd per arrondissement ingevoerd. In 2011 kwamen er bijvoorbeeld 26 gemeenten bij.

Over het algemeen blijkt dat grotere gemeenten meer bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aanleveren. Opvallend genoeg blijkt het echter niet zo te zijn dat de hoeveelheid overlast in de gemeente⁶⁹ samenhangt met het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen. Kennelijk zijn er gemeenten met veel overlast die weinig verbalen aanleveren en ook zijn er gemeenten met weinig overlast die juist veel verbalen aanleveren. Maar wellicht is de variatie in het aantal bestuurlijke strafbeschikking overlast nog niet groot genoeg om de samenhang goed te kunnen meten. De helft van de gemeenten die met de bestuurlijke strafbeschikking werken, heeft immers nog maar een stuk of twintig strafbeschikkingen aangeleverd. Als de variatie tussen gemeenten in het aantal aangeleverde bestuurlijke strafbeschikkingen overlast groeit, zou op termijn wel een verband zichtbaar kunnen worden. Het zou daarom interessant zijn deze analyse over enkele jaren te herhalen.

Noot 69 Overlast per gemeente kon niet objectief worden bepaald, maar alleen op basis van een vraag in de enquête. Cijfers uit de Integrale Veiligheids Monitor zijn weliswaar objectiever, maar die zijn alleen beschikbaar tot op het niveau van de politiekorpsen. In slechts 21 gemeenten waren voor 2010 cijfers over overlast beschikbaar.

Gemeenten leveren verreweg de meeste bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aan voor honden (loslopen en hondenpoep) en het onjuist aanbieden van huishoudelijk afval. Samen zijn deze twee categorieën goed voor 71 procent van alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die gemeenten tot nu toe hebben aangeleverd aan het CJIB. ‘Alcohol’⁷⁰ voegt daaraan nog zes procent toe, wildplassen⁷¹ vijf procent en terrasverbod nog eens vier procent. Samen vormt deze top vijf van (gecombineerde) feiten 86 procent van alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uit gemeenten.

Tabel 4.2 Tien meest geverbaliseerde feiten door gemeenten

	Aantal	%
‘Hond’ ⁷²	18.978	37%
‘Afval’ ⁷³	17.208	34%
‘Alcohol’	3.203	6%
Wildplassen	2.731	5%
Terrasverbod	2.110	4%
Straatslaper	1.112	2%
Auto te koop ⁷⁴	623	1%
‘Hangen’	449	1%
Wildplakken	280	1%
Softdrugs	219	0%
Overig	4.377	9%
Totaal	51.290	100%

Opmerking: De formele juridische termen zijn in deze tabel vervangen door meer gangbare woorden. Ook zijn in enkele gevallen verschillende feitcodes gegroepeerd, in die gevallen staat de term tussen aanhalingstekens. De categorie ‘hond’ is bijvoorbeeld een combinatie van zeven feiten en ‘afval’ bevat zeventien verschillende feiten. In bijlage 3 staan de formele juridische omschrijvingen en wordt duidelijk welke feitcodes zijn samengevoegd tot nieuwe categorieën.

4.2 Feitenlijst

Niet gebruikte feitcodes

Er zijn ook overtredingen in de feitenlijst opgenomen waar nauwelijks bestuurlijke strafbeschikkingen voor worden geschreven door gemeenten. In het bestand van het CJIB dat wij voor dit onderzoek kregen, zijn in totaal 96 feitcodes opgenomen. Daarvan zijn er 17 tot op heden nog niet gebruikt en 52 codes werden minder dan vijftig keer gebruikt. Omdat dit er zoveel zijn,

Noot 70 De categorie ‘alcohol’ is een optelling van twee verschillende feiten: F121B geopende flessen, blikjes e.d. bij zich hebben of F121A deze nuttigen.

Noot 71 Wildplassen is de gangbare term voor Feitcode F185: ‘Binnen de bebouwde kom op of aan de weg zijn natuurlijke behoefte doen buiten een daarvoor bestemde inrichting/plaats’.

Noot 72 7 feiten, voornamelijk: niet aangeliend (64%), hondenpoep (28%).

Noot 73 17 feiten, voornamelijk: onjuist aangeboden (74%), op verkeerde dag/tijd (20%).

Noot 74 Auto te koop: een geparkeerd voertuig te koop aanbieden waar dit niet is toegestaan – zie bijlage 3 voor de juridisch juiste terminologie.

worden ze hier niet opgesomd, maar in bijlage 3. Drie van de 96 feitcodes zijn inmiddels alweer geschrapd: er zijn er nu dus 93 over.

Nieuwe feitcodes

In de enquête is gevraagd of de feitenlijst volledig is. Staan alle feiten op de lijst die in de gemeente belangrijk worden gevonden? Voor een zeer ruime meerderheid (89%) van de gemeenten is dat het geval. Voor de rest (11%) zouden nog één of meer feiten moeten worden toegevoegd. Twee feiten die door meerdere gemeenten worden genoemd zijn ‘fietsers in voetgangersgebied/fout geparkeerde fietsen’ (6 keer genoemd) en ‘Wet Mulder feiten’ (3 keer genoemd). Alle andere suggesties werden maar door één gemeente gedaan en worden daarom hier niet opgesomd (zie bijlage 4 voor de lijst).⁷⁵

Ook in de diepte-interviews die we in zes gemeenten hielden (Amsterdam, Dordrecht, Helmond, Leeuwarden, Putten en Rotterdam) hebben we gevraagd welke feiten er ontbreken. Twee gemeenten noemden fout parkeren, vuurwerk en gebruik van softdrugs (blowverbod⁷⁶) als feiten die ze graag aan de feitenlijst zouden willen toevoegen. De politie in Leeuwarden geeft aan dat het goed zou zijn als de BOA's ook het gebiedsverbod kunnen gaan handhaven. Verder werden er geen extra feiten voor de lijst voorgesteld.

In grote lijnen valt op dat relatief veel gemeenten lichte verkeersovertredingen willen opnemen in de feitenlijst. Het ontbreken daarvan leidt namelijk ertoe dat handhavers inconsequent overkomen op burgers. In de woorden van één respondent: “Het is aan burgers natuurlijk moeilijk uit te leggen waarom je niets doet tegen iemand die door rood rijdt, terwijl je op dezelfde locatie wel iemand beboet voor fout parkeren.” Een ander voorbeeld: rijden tegen de rijrichting in (niet opgenomen) en rijden in een gebied waar een geslotenverklaring geldt (wel opgenomen).

4.3 Taakverdeling gemeente en politie

Het is de vraag of de politie minder is gaan handhaven op overlast sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Was deze nieuwe gemeentelijke bevoegdheid aanleiding voor de politie om zich meer te gaan richten op zwaardere delicten? Uit de diepte-interviews blijkt dat de politie in de meeste gemeenten ook voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast nauwelijks op lichte vormen van overlast handhaafde. Sterker nog: dat was juist een belangrijke reden om de bestuurlijke strafbeschikking overlast in te voeren. De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking heeft volgens de meeste ondervraagden niet geleid tot het ‘overhevelen’ van handhaving van de politie naar gemeenten. In twee gemeenten heeft men het idee dat er juist wel taken zijn overgeheveld van politie naar gemeenten.

Strafbeschikkingen overlast door de politie

Ook de politie levert strafbeschikkingen voor overlastfeiten aan het CJIB en ook die cijfers zijn door ons geanalyseerd. Van 1 april 2010 (tot die tijd schreef de politie transacties uit in plaats van

Noot 75 Sommige feiten die gemeenten graag toegevoegd willen hebben kunnen niet met een bestuurlijke strafbeschikking overlast worden afgedaan. Het betreft lichte verkeersovertredingen waar gemeenten wel voor kunnen ‘schrijven’ maar waarvoor ze niet dezelfde vergoeding ontvangen. Waarschijnlijk bedoelden gemeenten dus niet dat de feiten strafbaar moeten worden gesteld (want dat is al het geval), maar dat ze in dezelfde vergoedingsregeling zouden moeten worden opgenomen.

Noot 76 De Raad van State heeft het blowverbod onverbindend verklaard voor opname in de APV wat betekent dat alleen de politie op basis van de Opiumwet kan optreden tegen gebruik van softdrugs in het openbaar.

strafbeschikkingen) tot en met 11 februari 2012 (de datum dat wij het bestand van het CJIB kregen) heeft de politie 103.237 strafbeschikkingen voor overlastfeiten uitgereikt, waarvan verreweg de meeste (ruim 73.000) in 2011. In dat aantal zitten niet alleen strafbeschikkingen die daadwerkelijk door de politie zelf zijn 'geschreven': tot december 2011 konden gemeenten hun bestuurlijke strafbeschikkingen overlast namelijk ook nog door de politie laten aanleveren bij het CJIB. Als bij de invoer een gemeentelijke code werd vermeld, werd het feit op de naam van die gemeente gezet. Maar als dat niet is gebeurd, kan achteraf geen onderscheid worden gemaakt tussen door gemeentelijke ambtenaren opgelegde strafbeschikkingen en door de politie opgelegde strafbeschikking. Het is niet bekend hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen overlast dit betreft.

Bij de door of via de politie aangeleverde strafbeschikkingen voor overlastfeiten zijn de belangrijkste feiten 'alcohol' (bij zich dragen of nuttigen – twee verschillende feiten) en wildplassen. Samen zijn deze twee goed voor zestig procent van alle politiestrafbeschikkingen overlast of ruim 62.000 strafbeschikkingen. Voegen we daaraan 'hangen'⁷⁷ en 'afval' toe en tellen we het aantal strafbeschikkingen bij elkaar op, dan blijkt dat deze top vier samen verantwoordelijk is voor 76 procent van alle strafbeschikkingen voor overlastfeiten die tot medio februari 2012 door de politie bij het CJIB zijn aangeleverd. De andere overlastfeiten komen beduidend minder vaak voor.

Tabel 4.3 Top tien feiten politie (2009-2012)

	Aantal	%
'Alcohol'	32.041	31%
Wildplassen	30.121	29%
'Hangen'	8.603	8%
'Afval'	7.661	7%
Softdrugs	3.556	3%
Straatslaper	3.518	3%
Overlast of hinder	3.484	3%
Geluidshinder	2.266	2%
'Hond'	984	1%
Hek e.d. beklimmen	650	1%
Overig	42.394	41%
Totaal	103.237	100%

Als we de twee tabellen van de gemeenten en van de politie met elkaar vergelijken, zien we dat gemeenten voor een groot deel dezelfde feiten verbaliseren als de politie. Als we echter naar de aantallen processen-verbaal kijken zien we dat er wel degelijk sprake is van een echte taakverdeling. Gemeenten richten zich relatief veel op 'honden' en 'huisvuil', terwijl de politie zich relatief veel richt op 'alcohol' en 'wildplassen'. Een echt harde conclusie is echter niet mogelijk, omdat zoals gezegd ook feiten bij het CJIB zijn ingeboekt onder de afzender politie terwijl deze feitelijk zijn aangeleverd door gemeenten.

Noot 77 'Hangen' is een combinatie van drie feiten: F125B, F130A en F125A. In de bijlage staan de formele juridische termen.

Afspraken met de politie

De invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast was voor een aantal gemeenten aanleiding om afspraken te maken met de politie over wie wat handhaaft.

Dordrecht

De gemeente Dordrecht heeft met de politie afgesproken dat de BOA's de primaire handhavers zijn op hun eigen domein en dat de politie alleen optreedt bij heterdaad, bij aanhoudingen en bij drugsgebruik. Dat was feitelijk al de stand van zaken voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast, maar de invoering vormde de aanleiding om het expliciet te maken. De politie trad al jarenlang nauwelijks meer op tegen overlast- of leefbaarheidszaken, aldus de gemeente.

Een punt van zorg in Dordrecht is dat niet alle politiemensen weten wat de taken en bevoegdheden van de BOA's zijn. Om de samenwerking te verbeteren zijn onlangs twee politiefunctionarissen gedetacheerd bij de gemeentelijke toezichtorganisatie. Ook worden er regelmatig samen acties gehouden waardoor burgers zien dat de BOA's ook kunnen schrijven voor feiten waarop de politie schrijft. Een belangrijk kantelpunt was het opstellen en ondertekenen van een convenant waardoor de politie foto's van notoire overlastveroorzakers kan doorgeven aan de gemeentelijke BOA's: "Het kleine broertje-syndroom is de laatste jaren steeds meer afgeschud", aldus de gemeente.

Leeuwarden

Ook in Leeuwarden is de rolverdeling tussen gemeentelijke toezichthouders en de politie geformaliseerd. Hier is een toezichtsmodel opgesteld voor de zwaardere vormen van overlast, zoals overlast van groepen jongeren:

- Onbevoegde straatcoaches en integraal handhavers van Stadstoezicht vormen het eerstelijns toezicht,
- Als er opschaling moet plaatsvinden vanuit de straatcoaches, worden integrale handhavers van de gemeente ingeroepen die wel kunnen verbaliseren,
- Bij escalatie van incidenten wordt de politie ingeschakeld.

Volgens de gemeente werkt dit model heel goed: "Inmiddels weten de jongeren heel goed dat handhavers tegen allerlei feiten mogen optreden. Dat zingt snel rond binnen de jongerencultuur". De politie en de gemeentelijke handhavers nemen steeds meer werk van elkaar over en worden steeds meer collega's. De politie investeert in de samenwerking: zij houdt elke werkdag een briefing waar alle partijen, politie, handhavers en straatcoaches en particuliere beveiligers aanwezig zijn. De politie maakte ook een toezichtkoppel vrij dat van maandag tot en met vrijdag in de binnenstad actief is voor de handhaving van overlast en als achtervang voor de straatcoaches en toezichthouders. Het is de bedoeling in de toekomst vaker gezamenlijk de straat op te gaan, maar dit vraagt nog wel een cultuuromslag bij sommige politiemedewerkers: "Toezichthouders vinden het leuker om samen met de politie op te treden, dan andersom".

Het beeld voor Leeuwarden is dat de politie wel degelijk minder is gaan handhaven op overlast. De handhavers van de gemeente hebben, aldus de gemeente, "zeker werk uit handen genomen van de politie". Ook werd opgemerkt dat de politie sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast steeds minder is gaan acteren op kleine ergernissen, zoals drinken op straat, afval, honden en jongerenoverlast. De gemeente ziet daarvan ook de voordelen: de handhavers nemen een belangrijke informatiepositie in als 'ogen en oren van de straat'. De sfeerverbalen die handhavers maken worden uitgewisseld met de politie.

Helmond

Ook in Helmond is de eerste indruk dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet heeft geleid tot minder werk voor de politie. Al voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking kwamen er stadswachten in Helmond, juist omdat de politie geen tijd meer had om kleine overlastfeiten (verkeerd aanbieden van huisvuil, hondenproblemen, parkeren) aan te pakken. De politie rekent overlast van jongeren en drank- en drugsgerelateerde overlast nog wel tot haar taken, maar de handhaving van andere APV-feiten is een taak van de stadswachten. Dit was al ruim voor de komst van de bestuurlijke strafbeschikking overlast in gang gezet.

Toch blijkt na enig doorvragen dat de politie in de loop der jaren, mede door de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast, een andere invulling aan haar werkzaamheden is gaan geven: “We zien een hele langzame verschuiving naar nieuwe werkzaamheden die voorheen primair bij de politie lagen”, aldus de gemeente. De gemeentelijke handhavers assisteren bij de aanpak van vuurwerkoverlast en leveren preventief toezicht en bijstand bij de bestrijding van jeugdoverlast. Met de politie in Helmond zijn goede afspraken gemaakt en de samenwerking is heel goed. Door de jaren heen is het imago van de BOA's sterk verbeterd.

Putten

In deze kleinere gemeente is de samenwerking met de politie een ‘gevoelig punt’. Het is volgens een vertegenwoordiger van de gemeente niet gelukt om afspraken met de politie te maken over samenwerking – ook niet toen de bestuurlijke strafbeschikking overlast werd ingevoerd. De politie handhaafde al niet op overlastfeiten en doet dat nog steeds niet. Als er een probleem is, kost het enige tijd voordat de politie ter plaatse is. De gemeentelijke BOA's kunnen om die reden meeluisteren op de portofoon van de politie: “Dan kunnen ze inschatten of de politie kan bijspringen als zich problemen voordoen”. De politie geeft aan dat er in Putten niet veel overlast is, in elk geval niet structureel. Zij merken dat de BOA's qua informatie een sleutelpositie voor de politie vervullen: zij kennen veel mensen in het dorp. Daarom sluiten de wijkagenten op maandagmorgen aan bij het werkoverleg van de BOA's op het gemeentehuis: zij horen dan hoe het weekend is verlopen, welke zaken er spelen die week en wie wanneer aanwezig is. De politie ziet de BOA's als extra oren en ogen.

Amsterdam

Hebben de gemeentelijke handhavers in Amsterdam werk uit handen genomen van de politie voor lichte overlastfeiten? Volgens de politie en de gemeente niet: de politie deed al niet zoveel aan lichte overlast. “Mensen gaan bij de politie om boeven te vangen. Een inbreker opsporen, aanhouden en meenemen naar het bureau is veel leuker dan het in de kiem smoren van een ontluikende vechtpartij of overlast”, aldus de politie. De organisatie van de handhaving is volgens deze vertegenwoordiger van de politie te sterk ‘roostergedreven en regelgedreven’: er is een 9 tot 5 mentaliteit, terwijl BOA's juist ruimte zouden moeten krijgen voor eigen inzicht en inzet door te sturen op resultaten, niet op inzet. De BOA's van de gemeente zouden voor de politie een goede samenwerkingspartner kunnen zijn: “Het zijn vierhonderd paar extra oren en ogen voor ons – wij zouden als politie dolgraag meer aan elkaar willen hebben.” Op gemeentelijk niveau wordt die meerwaarde nog niet verzilverd: er zijn geen afspraken over de inzet van de handhavers per stadsdeel. Op buurtniveau werken buurtregisseurs (wijkagenten) incidenteel samen met de gemeentelijke BOA's. De gemeente geeft aan dat er nog veel misverstanden bestaan bij de politie: ten eerste weten sommige agenten niet welke bevoegdheden BOA's hebben. Ten tweede is de inhoud van de APV niet bekend bij alle politiemensen en is ook niet bekend dat overtreding van de

APV een strafrechtelijk traject mogelijk maakt. De gemeente pleit ervoor om aan beide zaken in de politieopleiding aandacht te geven.

Rotterdam

Toen de bestuurlijke strafbeschikking overlast net was ingevoerd, was de samenwerking tussen de politie en de gemeentelijke handhavers in Rotterdam niet optimaal, aldus de personen waarmee wij spraken. “Een handhaver wilde net na invoering van de bestuurlijke strafbeschikking een burger aanhouden omdat deze niet wilde meewerken. De politiemensen die erbij kwamen lieten de verdachte gaan, omdat zij het feit niet ernstig genoeg vonden voor een aanhouding. Dat is funest voor het imago van handhavers. Inmiddels gebeuren dit soort incidenten steeds minder vaak.” De politie in Rotterdam trekt zich niet terug uit de handhaving van kleine ergernissen. Volgens sommigen omdat de politie bang is dat de BOA's een soort gemeentepolitie worden, waardoor hun eigen werkzaamheden zouden worden bedreigd. Maar de Rotterdamse politie zelf geeft aan dat het vooral komt doordat stadstoezicht op dit moment te veel los van de andere partners in het veiligheidsveld opereert. Om dit te verbeteren is een actieplan opgesteld waarin is afgesproken dat de politie en BOA's gezamenlijk gaan brieven en ook vaker samen zullen surveilleren. Net als in andere gemeenten is het niet de bedoeling dat de BOA's op alle feiten gaan handhaven: de BOA's treden niet op bij feiten waarbij 'gevaarstelling' komt kijken, zoals alcohol- en drugserelateerde overlast.



hier mogen
GEEN honden

Kinderspeelplaats

Verboden dieren tevoederen
i.v.m. overlast duiven



5 Financiën

In dit hoofdstuk gaat het over de financiële aspecten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Hoeveel kosten moeten gemeenten maken om de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aan te leveren? Hoeveel krijgen de gemeenten overgemaakt door het CJIB als vergoeding voor de processen-verbaal? En hoe verhouden de kosten en de baten zich tot elkaar? Het ministerie van Veiligheid en Justitie is voornemens de vergoeding tegen het licht te houden. Daarom is met behulp van enkele scenario's in kaart gebracht wat er zou gebeuren als bijvoorbeeld de vergoeding substantieel zou worden verlaagd, verhoogd of zelfs helemaal zou worden afgeschaft. Tot slot gaan we in op de vraag of financiële overwegingen ertoe zouden kunnen leiden dat meer gemeenten kiezen voor de bestuurlijke boete overlast in plaats van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

5.1 Kosten

In de enquête is gevraagd aan alle gemeenten om (bij benadering) aan te geven hoeveel kosten ze jaarlijks maken voor handhaving op overlastfeiten via de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Meer dan de helft van de gemeenten kon die vraag niet beantwoorden (60%), maar de overige 85 gemeenten gaven wel antwoord.

Tabel 5.1 Jaarlijkse kosten voor de handhaving op overlastfeiten via de bestuurlijke strafbeschikking overlast (n=85)

	Aantal	%
tot €50.000	22	26%
€50.000 tot €100.000	18	21%
€100.000 tot €500.000	33	39%
€500.000 tot €1.000.000	5	6%
€1.000.000 of meer	7	8%
Totaal	85	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

De kosten per gemeente verschillen enorm: van een paar honderd euro tot enkele miljoenen. De mediaan⁷⁸ van de opgegeven bedragen was € 80.000: dat wil zeggen dat de helft van de gemeenten minder dan dit bedrag besteedt en de andere helft meer. Grote gemeenten hebben meer kosten dan kleine gemeenten.

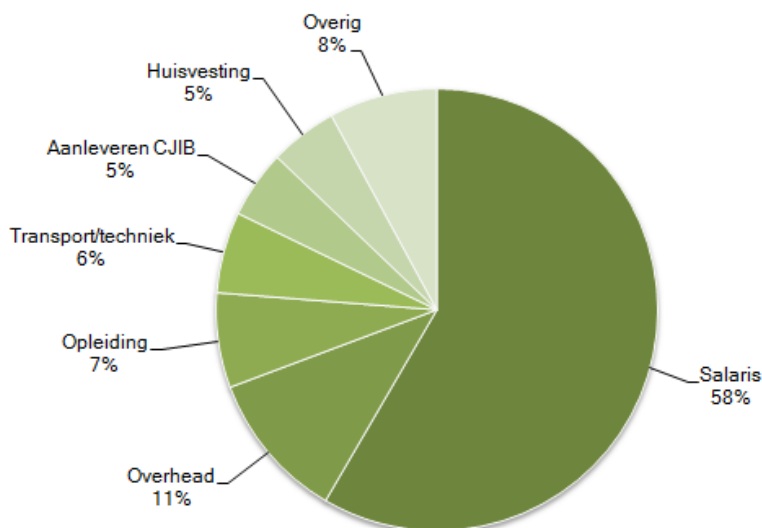
De grootste kostenpost zijn de salarissen van de handhavers: deze bedragen 58% van de kosten. Daarna volgen allerlei andere kosten, waarvan de belangrijkste zijn overhead (11%), opleiding

Noot 78 De mediaan is in dit geval een betere spreidingsmaat dan het gemiddelde. Het gemiddelde wordt namelijk sterk naar boven getrokken door één extreme uitschieter van € 46 miljoen. Deze gemeente heeft bij deze vraag waarschijnlijk de totale kosten van de gemeentelijke handhaving ingevuld en niet alleen van de bestuurlijke strafbeschikking.

(7%), middelen voor transport en techniek (auto's en PDA's bijvoorbeeld – 6%), aanleverkosten bij het CJIB (5%) en huisvesting (5%).

De kosten aan de kant van het CJIB zijn niet bekend: de kosten die specifiek voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast van gemeenten worden gemaakt, kunnen niet worden onderscheiden van andere kosten.

Figuur 5.1 Opbouw kosten voor gemeenten (n=83)



Bron: Enquête onder gemeenten

5.2 Baten

In totaal is sinds de start van de bestuurlijke strafbeschikking overlast op 1 januari 2009 (toen de G4 met de bestuurlijke strafbeschikking overlast begonnen) tot en met 11 februari 2012 door het CJIB een bedrag van € 1,9 miljoen uitgekeerd aan in totaal 267 verschillende gemeenten.⁷⁹

Het gaat hier alleen om de vergoedingen voor overlastfeiten en alleen om bestuurlijke strafbeschikkingen overlast. Voor 'parkeren' is sinds 2009 ruim € 35 miljoen uitgekeerd aan gemeenten. Ook gemeenten die nog transacties aanleverden, kregen hier een vergoeding voor. Maar die bedragen laten we hier buiten beschouwing. De totaal uitgekeerde vergoeding is in de meeste gemeenten in elk geval veel hoger dan de vergoeding voor bestuurlijke strafbeschikkingen overlast.

Noot 79 We schrijven hier dat het bedrag is uitgekeerd, maar dat geldt alleen voor gemeenten die zich bij het CJIB hebben aangemeld (een criterium voor uitkering). In het bestand van het CJIB zaten bijvoorbeeld ruim 2.000 zaken uit 2011 die recht hadden op een vergoeding, maar waarbij de gemeente zich niet heeft aangemeld. Dat geld kon dus niet worden uitgekeerd. Ook is geen rekening gehouden met bezwaar dat kan zijn ingesteld.

Tabel 5.2 Totale vergoeding voor bestuurlijke strafbeschikkingen overlast (n=267)

Bedrag per gemeente	Aantal gemeenten	Totaal uitgekeerd
€ 40 tot €200	67	€ 7.000
€240 tot €800	66	€ 31.200
€880 tot €3.360	67	€ 121.280
Meer dan €3.440	67	€ 1.779.600

Bron: CJIB bestand⁸⁰

Om de verschillen goed te laten zien is de groep gemeenten die een vergoeding kreeg in vier gelijke kwartielen opgesplitst van elk 67 gemeenten: elke groep staat voor 25% van alle gemeenten. In het eerste kwartiel zitten de 67 gemeenten die de laagste vergoeding kregen. Sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast kregen deze gemeente elk in totaal een bedrag tussen de € 40 en € 200. Samen hebben deze 67 gemeenten in totaal € 7.000 van het CJIB ontvangen en dat komt neer op minder dan een half procent van het totaal uitgekeerde bedrag: € 7.000.

Het verschil met de gemeenten die veel bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aanleverden is enorm: het 'hoogste' kwartiel van 67 gemeenten kreeg per gemeente meer dan € 3.440. Samen hebben deze 67 gemeenten € 1,8 miljoen van het CJIB ontvangen. Dit komt neer op 92 procent van het totale uitgekeerde bedrag.

De vier grootste steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht ontvingen meer dan de helft van al het uitgekeerde geld: ruim € 1,1 miljoen van het totale uitgekeerde bedrag (59%). Dit komt doordat deze steden meer bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uitschrijven dan kleine gemeenten, maar ook doordat de G4 al een jaar langer met de bestuurlijke strafbeschikking werken. In 2011 was het verschil tussen de G4 en de andere gemeenten al iets minder groot. In totaal kregen ze zoals gezegd 59 procent van al het geld, maar in 2011 was dat gedaald tot 38 procent van het totaalbedrag (€ 400.000 van € 1,1 miljoen). De andere gemeenten zijn dus aan een inhaalslag bezig. Overigens kregen gemeenten buiten de G4 totdat ze overgingen op de bestuurlijke strafbeschikking overlast ook een vergoeding voor transacties: bovenstaande tekst heeft alleen betrekking op de daadwerkelijke bestuurlijke strafbeschikkingen voor overlastfeiten en niet op de 'oude' transacties of Mulder-feiten.

5.2.1 Besteding opbrengsten

De bestuurlijke strafbeschikking overlast is er gekomen om de handhaving door gemeenten te intensiveren. Om de gemeenten tegemoet te komen in de te maken kosten is besloten een vergoeding voor elk aangeleverd proces-verbaal uit te keren. De hoogte van deze vergoeding staat los van de vraag of de boete uiteindelijk wordt geïnd of niet. Het geld zou door gemeenten gebruikt kunnen worden om het gemeentelijke veiligheidsbeleid en de toegenomen kosten voor handhaving gedeeltelijk te compenseren. Die koppeling blijkt in de praktijk in ongeveer een derde van de

Noot 80 Het bestand van het CJIB bevat overigens twee onvolkomenheden: gemeenten die hun bestuurlijke strafbeschikkingen via de politie aanleveren kunnen niet altijd aan de gemeente van herkomst gekoppeld waardoor de vergoeding lager uitvalt dan hij eigenlijk zou moeten zijn. Het tegenovergestelde komt ook voor: in sommige gemeenten worden ook bestuurlijke strafbeschikkingen uitgeschreven door andere opsporingsinstanties, bijvoorbeeld openbaar vervoer bedrijven die BOA's in dienst hebben. In dat geval zijn de opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikking die door de gemeentelijke handhavers zelf zijn opgelegd, dus minder groot dan uit het bestand van het CJIB blijkt.

gemeenten te zijn gelegd: in een derde van de gemeenten (36%) wordt het geld gebruikt om de handhaving te financieren, bijvoorbeeld om PDA's voor de handhavers te kopen. In meer dan de helft van de gemeenten (54%) gaan de inkomsten echter naar de algemene middelen. De reden hiervoor is overigens niet dat men de opbrengsten niet voor de handhaving zou willen gebruiken. De reden is meestal dat het in die gemeenten om een zeer klein bedrag gaat van hooguit enkele honderden euro's. Eén gemeente geeft aan dat het onwenselijk is om de baten ten goede te laten komen aan de handhaving, omdat daarvan een perverse prikkel kan uitgaan. Als de handhavers 'hun eigen broek moeten ophouden' kan dat leiden tot een extra druk om veel bonnen te schrijven.

In precies de helft van de responsgemeenten (50%) zijn de inkomsten opgenomen in de gemeentelijke begroting. Als de opbrengsten in de toekomst stijgen, zullen meer gemeenten daarvoor kiezen. In de andere helft van de gemeenten zijn de opbrengsten *niet* opgenomen in de begroting. De reden daarvoor is wederom dat het om een zeer klein bedrag gaat. Maar er zijn ook enkele gemeenten die hier principiële redenen voor geven: vier gemeenten gaven in de toelichting expliciet aan dat ze de baten buiten de begroting houden, omdat ze willen voorkomen dat BOA's onder druk worden gezet om veel te schrijven ('bonnenquota').

5.3 Kosten versus baten

De meeste gemeenten (61%) geven aan dat de kosten hoger zijn dan de baten: handhaving van overlast met de bestuurlijke strafbeschikking kost meer dan het oplevert. Dat is niet verrassend aangezien driekwart van de gemeenten minder dan € 3.500,- heeft ontvangen van het CJIB, wat natuurlijk onvoldoende is om de kosten van een gemeentelijke handhaver mee te dekken. Eén op de zes (15%) gemeenten denkt dat de kosten en baten elkaar ongeveer in evenwicht houden en vijf gemeenten (2%) geven aan dat de baten groter zijn dan de kosten.⁸¹ Bijna een kwart van de gemeentelijke respondenten kon niet aangeven hoe de kosten en baten zich tot elkaar verhouden (22%).

Indirecte baten

In de enquête is aangegeven dat alleen de directe kosten (salaris e.d.) en directe baten (de vergoeding van het CJIB) tegen elkaar moesten worden afgezet. Het is niet verbazingwekkend dat die afweging in de meeste gevallen op een negatief saldo uitkomt: het kost nu eenmaal meer dan € 40 om een bestuurlijke strafbeschikking overlast aan te leveren: personeelskosten, opleiding en huisvesting zullen in veel gevallen hoger zijn dan de opbrengsten.

Maar naast de directe baten zijn er nog andere opbrengsten: de *indirecte* maatschappelijke baten, zoals een zichtbare en handhavende overheid, bevordering van de naleving en preventie van overlast. Dergelijke baten zijn moeilijk in een geldbedrag uit te drukken, maar spelen wel degelijk een rol in de afweging van sommige gemeenten: één gemeente gaf bijvoorbeeld een toelichting op het antwoord waaruit blijkt dat *indirecte* maatschappelijke baten belangrijk worden gevonden in die gemeente: "Wij krijgen goede reacties van burgers die blij zijn dat er nu eindelijk iets wordt gedaan aan bepaalde problemen: burgers weten dat er regels zijn". De kans is groot dat de vijf gemeenten die aangaven dat de baten groter zijn dan de kosten ook de indirecte baten hebben meegenomen in de afweging.

Noot 81 Het betreft drie zeer kleine gemeenten (< 10.000 inwoners) en twee middelgrote gemeenten (ca. 50.000 inwoners).

5.4 Invloed PV-vergoeding op handhaving

Bij de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is besloten dat elke gemeente een bedrag van € 40 krijgt voor elk aangeleverd proces-verbaal ('PV-vergoeding'), ongeacht de hoogte van de boete en ongeacht of het geldbedrag uiteindelijk wordt geïnd door het CJIB. Drie jaar na de invoering wordt nagedacht over een andere wijze van vergoeden. In het Strategisch Beraad Veiligheid van 4 juli 2011 heeft de minister van Veiligheid en Justitie meegedeeld dat in 2012 de bestuurlijke strafbeschikking, inclusief de regeling PV-vergoeding, zal worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zal worden bezien of de hoogte aangepast dient te worden. De huidige vergoeding blijft tot 1 januari 2013 in elk geval ongewijzigd.

In de enquête zijn zes mogelijke scenario's voorgelegd aan de gemeenten. De vraag was bij elk scenario of dit een effect zou hebben op de handhaving op overlastfeiten. De mogelijke antwoorden waren: 'Dit heeft geen effect', 'Dit leidt tot meer handhaving' of 'Dit leidt tot minder handhaving'.

Tabel 5.3 Wat is de vermoedelijke reactie van uw gemeente bij de volgende scenario's? (n=197)

	Geen effect	Meer handhaving	Minder handhaving
Geen vergoeding meer	37%	0%	63%
Vergoeding substantieel verlaagd	43%	0%	57%
Vergoeding substantieel verhoogd	53%	46%	1%
Varianten			
Meer feiten, maar lagere vergoeding per PV	54%	15%	31%
Jaarlijkse vergoeding (bijv. via gemeentefonds), niet meer per PV	73%	6%	21%
Alleen vergoeding als bedrag ook echt wordt geïnd door CJIB	84%	2%	15%

Bron: Enquête onder gemeenten

De vergoeding blijkt een stevige prikkel voor veel gemeenten te zijn om te handhaven op overlastfeiten. Als er geen vergoeding meer zou worden gegeven, zal dat in bijna twee op de drie gemeenten leiden tot minder handhaving (63%). Een substantiële verlaging van de vergoeding heeft ongeveer hetzelfde effect (dan zou 57% van de gemeenten minder handhaven). Als de vergoeding daarentegen substantieel zou worden verhoogd, zou de helft van de gemeenten (46%) meer gaan handhaven. De grotere gemeenten blijken gevoeliger voor financiële prikkels dan kleinere gemeenten.

Ruim een derde van de gemeenten laat het niveau van handhaving niet afhangen van de vergoeding (37%). Zelfs als de vergoeding geheel zou worden afgeschaft gaan zij gewoon door met de handhaving op overlastfeiten. Eén van de gemeenten waar wij diepte-interviews hielden legde uit hoe dat zit: “Wij krijgen ongeveer € 20.000 van het CJIB en dat weegt niet op tegen de kosten, zoals het salaris van de BOA's. Toch ziet de gemeente handhaving op overlastfeiten als haar verantwoordelijkheid: het is prioriteit en daarmee laten we zien echt iets te doen aan overlast. Voor de komst van de bestuurlijke strafbeschikking werd ook al op die feiten gehandhaafd. Dat de gemeente nu een vergoeding krijgt, is een extraatje.” Maar voor veel andere gemeenten geldt dat dus niet: zij zullen minder aan handhaving gaan doen als ‘het extraatje’ er niet meer is.

Varianten

Er zijn drie varianten voorgelegd. Uitbreiding van de feitenlijst met meer feiten, gekoppeld aan een lagere vergoeding per proces-verbaal heeft in de helft van de gemeenten (54%) geen effect. Op de rest heeft het een diffuus effect: een deel zal minder gaan handhaven (31%) en een deel gaat juist meer handhaven (15%).

Als er geen vergoeding per proces-verbaal, maar een jaarlijkse vergoeding (bijvoorbeeld via het gemeentefonds naar rato van het aantal inwoners) wordt gegeven, is er geen directe koppeling meer tussen het aantal aangeleverde processen-verbaal en de opbrengsten. Dat heeft in driekwart van de gemeenten (73%) geen effect op de handhaving. In een vijfde van de gemeenten zou dit leiden tot minder handhaving (21%). In een klein aantal gemeenten (6%) zou dit, opvallend genoeg, juist leiden tot meer handhaving.

Het laatste scenario hield in dat er een koppeling wordt gelegd tussen het innen van de boete en de vergoeding. Alleen als het geld wordt geïnd, krijgt de gemeente een vergoeding. Maar liefst 84 procent van de gemeenten zegt dat dit geen effect zou hebben op hun handhaving. In 15 procent van de gemeenten zou deze wijze van vergoeden wel leiden tot minder handhaving.

Alleen vergoeding als bedrag betaald is

Volgens de vertegenwoordigers van het CJIB waarmee wij spraken heeft het beperken van de vergoeding tot zaken waar het geldbedrag daadwerkelijk wordt betaald, als voordeel dat het ‘redelijk transparant’ is en ‘ook iets van kwaliteit’ in zich draagt. Die kwaliteit zou dan wel objectief moeten worden vastgesteld, zonder dat elke zaak inhoudelijk moet worden bekeken. Of er verzet is aangetekend is in elk geval geen goed criterium voor kwaliteit, aldus deze persoon. Twee gemeenten waarmee wij spraken vonden het ‘niet eerlijk’ om voor dit scenario te kiezen. Want wat is de reden dat mensen niet betalen? “Als die reden bij het CJIB of het openbaar ministerie ligt, mogen gemeenten daar niet de dupe van worden”, aldus een gemeentelijke functionaris. Een ander vindt het onredelijk om gemeenten “te laten opdraaien voor de betalingsbereidheid van burgers”.

“Verhogen vergoeding redelijk”

Eén gemeente verbaast zich over het feit dat de vergoeding nog niet is verhoogd, terwijl de opbrengsten wel hoger zijn geworden. Deze gemeente heeft bijvoorbeeld fors geïnvesteerd in opleiding van de BOA's en de kwaliteit van de processen-verbaal. Daardoor zijn er minder verzet-, beroeps- en sepotzaken, wat betekent dat het CJIB vaker het geldbedrag kan innen. Ook het feit dat boetes voor bepaalde overtredingen worden verhoogd (het gegeven voorbeeld is huisvuil waar de boete is gestegen van € 70 naar € 85) is volgens deze gemeente een reden om de vergoeding

nu al te verhogen. Een andere gemeente geeft aan dat het ook in het belang van de landelijke overheid kan zijn om de vergoeding te verhogen: dat zal er namelijk toe leiden dat er misschien een extra BOA in dienst kan worden genomen, wat tot meer handhaving zal leiden.

5.5 Bestuurlijke boete als alternatief

Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast. De belangrijkste aanleiding was dat fout parkeren buiten de bestuurlijke boete zou vallen. Maar hiervoor bleek dat het in een grote meerderheid van de gemeenten ook kwam doordat de bestuurlijke strafbeschikking overlast de gemeente minder capaciteit kostte dan de bestuurlijke boete overlast (82%) en omdat de bestuurlijke strafbeschikking overlast financieel meer opleverde dan de bestuurlijke boete overlast (13%). Als de vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast zou worden afgeschaft is het dus mogelijk dat gemeenten alsnog zullen kiezen voor de bestuurlijke boete overlast. Het is de vraag in hoeverre aanpassingen in de financiële vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast hierop van invloed zouden zijn: wanneer wordt de bestuurlijke boete overlast aantrekkelijker dan de bestuurlijke strafbeschikking overlast? Er zijn wederom enkele scenario's voorgelegd.

Tabel 5.4 Bij welke van onderstaande scenario's is de bestuurlijke boete overlast voor uw gemeente een aantrekkelijk alternatief? (n=197)

	Aantal gemeenten	%
Geen vergoeding meer	42	21%
Vergoeding substantieel verlaagd	24	12%
Varianten		
Meer feiten, maar lagere vergoeding per PV	16	8%
Jaarlijkse vergoeding (bijv. via gemeentefonds), niet meer per PV	16	8%
Alleen vergoeding als bedrag ook echt wordt geïnd door CJIB	10	5%
Geen van de genoemde scenario's	123	62%

Bron: Enquête onder gemeenten

Het blijkt dat de meeste gemeenten (62%) onder geen van de scenario's een voorkeur hebben voor de bestuurlijke boete overlast. De voordelen van de bestuurlijke strafbeschikking overlast zijn kennelijk zo groot dat de bestuurlijke boete overlast voor een groot aantal gemeenten altijd onaantrekkelijk zal blijven. Uit de diepte-interviews en andere vragen in de enquête blijkt dat dit vooral te maken heeft met het feit dat de procedures voor verzet, beroep en afwikkeling van de administratie bij de bestuurlijke strafbeschikking overlast door het CJIB worden verzorgd. Veel gemeenten zien het niet zitten om die taken op zich te nemen.

Als er geen vergoeding meer wordt gegeven voor de bestuurlijke strafbeschikking zullen 41 responsgemeenten (21%) alsnog overwegen over te stappen op de bestuurlijke boete overlast. Dit zijn voornamelijk grotere gemeenten die het zich kunnen veroorloven de afwikkeling van de bestuurlijke boete zelf te verzorgen. Voor kleine gemeenten is dat onbegonnen werk. Als de vergoeding niet wordt afgeschaft, maar substantieel verlaagd, hebben veel minder gemeenten de neiging de bestuurlijke boete de voorkeur te geven (24 gemeenten, 12%).

De drie scenario's met varianten (meer feiten & lagere vergoeding, vergoeding via gemeentefonds of vergoeding alleen na innen door CJIB) zijn voor verreweg de meeste gemeenten geen reden om over te stappen op de bestuurlijke boete overlast.

Paden en bruggen
glad bij bevriezing



nonden
uitsluitend
aangelijnd

**HONDENPOEP
OPRUIMEN !
OOK HIER**

6 Kwaliteit

Naarmate meer gemeenten meer ervaring opdoen met de bestuurlijke strafbeschikking overlast, komt er ook meer aandacht voor kwaliteit. Zoals één van de respondenten het zei: “De focus verschuift van het aanleveren van strafbeschikkingen naar de kwaliteit en de terugkoppeling hierover.” Dat leidt allereerst tot een aantal vragen over de afwikkeling van bestuurlijke strafbeschikkingen overlast. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen overlast leiden tot het innen van de boete en in hoeveel gevallen lukt dat niet? En als het niet lukt, komt dat doordat de burger in verzet ging, beroep aantekende of kwam het doordat het bewijs niet voldoende was? Of koos het openbaar ministerie voor een juridisch-technisch sepot? In dit hoofdstuk presenteren we hier cijfers over en gaan we in op de vraag hoe gemeenten de kwaliteit van de processen-verbaal proberen te verhogen. Naast de kwaliteit van de beschikkingen en de afwikkeling daarvan, besteden steeds meer gemeenten aandacht aan de kwaliteit van de handhavers zelf. In de gemeenten waar wij verdiepende interviews hielden, viel op dat er veel wordt geïnvesteerd in de competenties van de gemeentelijke handhavers zelf. Op dat aspect gaan we in dit hoofdstuk ook in. We beginnen met de afwikkeling (de kwaliteit op papier) en daarna gaan we in op de medewerkers (de kwaliteit op straat).

6.1 Afwikkeling beschikkingen

Voor de analyse die wij hier uitvoeren beperken we ons tot de 48.478 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die door gemeenten zijn aangeleverd van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011. Het aantal is daardoor kleiner dan in de voorgaande hoofdstukken, waar alle bestuurlijke strafbeschikkingen tot en met 11 februari 2012 werden meegeteld. Om de afwikkeling van zaken in beeld te krijgen is het interessanter om zeer recente zaken buiten beschouwing te laten.

Tabel 6.1 Stand bestuurlijke strafbeschikkingen overlast CJIB (begin 2012)

	2009	2010	2011	Totaal
Lopende zaken	0%	17%	36%	25%
Afgesloten zaken				
Executie geslaagd	71%	73%	63%	67%
Sepot	19%	6%	0%	5%
Vernietiging strafbeschikking	6%	2%	0%	2%
Afgesloten	4%	1%	0%	1%
Einde zaak door vonnis	1%	0%	0%	0%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal zaken	8.324	13.941	26.663	48.478

Bron: CJIB bestand

Legenda

- Lopende zaken: Hiermee is het CJIB of het openbaar ministerie nog bezig.
- Executie geslaagd: De zaak is afgerond, de boete is betaald.
- Sepot: Het openbaar ministerie heeft besloten de zaak te seponeren.
- Vernietiging strafbeschikking: Na uitvaardiging van de strafbeschikking is besloten de strafbeschikking te vernietigen. Dit is vergelijkbaar met einde zaak door vonnis (zie hieronder) met als enige verschil dat de strafbeschikking al is uitgevaardigd.
- Afgesloten: Dit is een categorie voor zaken die nog open stonden bij het openbaar ministerie toen werd overgegaan naar een nieuw systeem. Oude zaken zijn toen allemaal afgesloten.
- Einde zaak door vonnis: In deze zaken heeft een rechter een beslissing genomen die leidde tot het einde van de zaak. Dit kan betekenen dat de persoon alsnog moest betalen, maar een verhoging of een verlaging van het bedrag is ook mogelijk. Ook is het mogelijk dat de verdachte in het gelijk is gesteld en dat de boete niet hoefde te worden betaald.⁸²

Het meest opvallende verschil tussen de jaren in bovenstaande tabel is dat veel zaken uit 2010 en 2011 nog lopen. Dat komt doordat het bestand *alle* aangeleverde bestuurlijke strafbeschikkingen overlast bevat en niet alleen de afgesloten zaken. Het is een momentopname van begin 2012 uit een *dynamisch* bestand. Dat betekent dat de percentages voor 2010 en 2011 nog zullen veranderen, naarmate er meer zaken worden afgesloten.

In precies twee op de drie zaken is de executie geslaagd. Dat betekent dat de acceptgiro voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast is verzonden en dat de boete (eventueel na aanmaning, deurwaarder, gijzeling en rechtszaak) is betaald. In 2011 is het percentage zaken dat geslaagd is afgerond een stuk lager, maar dat wordt veroorzaakt doordat een groot deel van die zaken nog loopt.

Interessant is dat het percentage geslaagde executies over de zaken die in 2010 zijn aangeleverd nu al hoger ligt dan in 2009: 73% versus 71%. Voor 2009 zal het percentage geslaagde zaken niet sterk meer kunnen stijgen, omdat de meeste zaken al zijn afgesloten. Het verschil kan dus alleen maar groter worden naarmate er meer lopende zaken uit 2010 worden afgesloten.

Dit geldt uiteraard ook voor de andere wijzen van afsluiting: 'sepot', 'vernietiging strafbeschikking', 'afgesloten' en 'einde zaak door vonnis'. Naarmate de tijd verstrijkt zullen ook deze categorieën groter worden. Op twee aspecten gaan we hieronder nader in: het aantal sepoten en het aantal zaken waarin verzet werd aangetekend.

6.1.1 Sepots

In het eerste jaar (2009) dat met de bestuurlijke strafbeschikking overlast werd gewerkt, werd een vijfde van alle zaken geseponneerd (19%). Het is zeer onwaarschijnlijk dat het percentage geseponneerde zaken voor 2010 (op dit moment 6%) net zo hoog zal uitkomen. Omdat geen vergelijking is gemaakt met andere handhavingsinstrumenten, kan niet worden aangegeven of een

Noot 82 De managementinformatie kan op dit moment niet onderscheiden in hoeveel gevallen de rechter afweek van de eis van het openbaar ministerie. Maar één van de redenen om dit te doen is als op zitting blijkt dat de financiële situatie van de verdachte zodanig is dat de boete onevenredig hoog is of als de hoogte van de boete volgens de rechter niet in verhouding staat tot de ernst van de gedraging.

'slagingspercentage' van 67 procent hoog of laag is. Hetzelfde geldt voor de vraag wat een acceptabel percentage is voor het aantal sepot. In elk geval gaat het om een flink aantal zaken waarin de boete uiteindelijk niet wordt geïnd en daarom is het de moeite waard een nadere blik op de sepot te werpen.

Tabel 6.2 Reden sepot

Reden sepot	2009	2010	2011	Totaal
Technische reden: overgang naar nieuw systeem	696	393	-	1.089
<i>Inhoudelijke redenen</i>				
Ten onrechte als verdachte vermeld	617	129	63	809
Onvoldoende bewijs	213	193	25	431
Feit dubbel ingeboekt	15	138	-	153
Beëindiging executie: gewijzigde omstandigheden	11	3	-	14
Niet ontvankelijk	5	3	1	9
Dader niet strafbaar	2	-	-	2
Gering feit	-	1	-	1
Recente bestraffing	-	1	-	1
Geen wettig bewijs	1	-	-	1
Totaal	1.560	861	89	2.510

Bron: CJIB bestand

De meeste sepot zijn veroorzaakt door de overgang naar een nieuw systeem in de loop van 2010. In overleg met het openbaar ministerie zijn alle zaken die op dat moment nog open stonden (en waarbij het om een gering feit ging) geseponneerd. De betrokken gemeenten zijn daarvan op de hoogte gesteld. Aangezien sindsdien met hetzelfde systeem wordt gewerkt, komt deze code niet meer voor in 2011.

Binnen de inhoudelijke redenen voor seponering is volgens de registratie van het CJIB de belangrijkste reden dat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt: dit leidde in 809 zaken tot een sepot. Dit probleem speelt vooral bij loslopende honden: een feit dat tot veel processen-verbaal leidt, maar waarbij het moeilijk blijkt om te bewijzen wie de eigenaar van de hond is. Daarna volgt 'onvoldoende bewijs' (431 keer). Dit is bijvoorbeeld het geval als in het proces-verbaal wel staat dat iemand met een geopend blikje is aangetroffen in een gebied waar een alcoholverbod is ingesteld, maar waarbij niet is vermeld dat het om een blikje *bier* ging. Een vierde reden die nog redelijk vaak voorkomt is dat hetzelfde feit dubbel is ingeboekt (153 keer). Wat hiervoor de reden is, kan niet worden afgeleid uit het bestand. Samen zijn deze vier categorieën verantwoordelijk voor 98 procent van alle sepot. Alle andere redenen voor een sepot komen nauwelijks voor: het gebeurt bijvoorbeeld hoogst zelden dat een zaak niet ontvankelijk wordt verklaard of dat er geen wettig bewijs is.

De zaken die door het openbaar ministerie worden beoordeeld, kunnen niet op beleidsmatige gronden geseponneerd worden. Dat betekent dat in de praktijk alleen om juridisch-technische redenen kan worden geseponneerd door het openbaar ministerie. Volgens de CVOM is de belangrijkste reden voor sepot, dat het opgemaakte proces-verbaal onvoldoende redenen van

wetenschap bevat om de zaak voor de rechter te brengen, al dan niet in relatie tot hetgeen door de verdachte bij verzet naar voren wordt gebracht.

6.1.2 Verzet

Een burger kan verzet aantekenen tegen de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Op basis van de cijfers van het CJIB gebeurt dit in twaalf procent van alle zaken. In de loop van de jaren is dit *percentage* redelijk constant, maar het *aantal* neemt toe, omdat het totaal aantal bestuurlijke strafbeschikkingen overlast toeneemt. Het gaat in totaal om bijna zesduizend bestuurlijke strafbeschikkingen (5.664).

Tabel 6.3 Verzet

	2009		2010		2011		Totaal	
Verzet	1.112	13%	1.448	11%	3.104	12%	5.664	12%
Geen verzet	7.212	87%	12.043	89%	23.559	88%	42.814	88%
Totaal	8.324	100%	13.491	100%	26.663	100%	48.478	100%

Bron: CJIB

Een zeer groot deel van de verzetzaken loopt op dit moment nog (68% of bijna vierduizend zaken). Dat maakt het onmogelijk om nu al een definitieve uitspraak te doen over de uitkomst van *alle* verzetzaken. Maar er zijn ook verzetzaken die al wel zijn afgesloten: een kleine tweeduizend. Als we naar die afgesloten verzetzaken kijken, blijkt dat in een zeer klein aantal verzetzaken de boete alsnog werd betaald ('Executie geslaagd' of 'Strafbeschikking volledig voldaan'). Dat gebeurde in slechts 2,5 procent van alle verzetzaken die tot nu toe zijn afgesloten. In bijna alle andere afgesloten verzetzaken is de bestuurlijke strafbeschikking overlast ofwel geseponeerd (50% van de afgesloten verzetzaken, waarvan een vijfde door een technisch sepot vanwege de overgang naar het nieuwe systeem in 2010) ofwel vernietigd (44%). In het laatste geval is het overigens mogelijk dat er wel degelijk een bedrag moest worden betaald – alleen een hoger of lager bedrag dan de oorspronkelijke strafbeschikking.

Het is de vraag waardoor dit wordt veroorzaakt: wat is de reden dat mensen in verzet komen? Daarover kan op basis van de cijfers van het CJIB geen uitspraak worden gedaan: het is eenvoudigweg niet bekend. Uit de diepte-interviews in zes gemeenten bleek dat op lokaal niveau een verband wordt verondersteld tussen enerzijds het percentage verzetzaken en anderzijds een gebrekkige kwaliteit van het proces-verbaal. Er is geen gedragstheoretisch onderzoek gedaan dat kan aangeven of deze relatie ook echt bestaat: het is ook mogelijk dat verzetzaken niets met de kwaliteit van het proces-verbaal te maken hebben, maar met andere factoren.

Beoordeling verzetzaken door openbaar ministerie

Als de bestuurlijke strafbeschikking overlast direct wordt betaald door de ontvanger van de acceptgiro, verloopt het proces geheel geautomatiseerd en wordt het proces-verbaal niet inhoudelijk gecontroleerd. In die gevallen is dus ook niets bekend over de kwaliteit van het proces-verbaal: niet bij de gemeente die de bestuurlijke strafbeschikking aanleverde, maar ook niet bij het CJIB of het openbaar ministerie. Als een burger wél verzet aantekent, wordt het proces-verbaal beoordeeld door het openbaar ministerie. De CVOM registreert, verwerkt en beoordeelt de verzetten en bereidt de zaak juridisch inhoudelijk voor de zitting voor. Op basis van een opgave van de CVOM gaat het om 2.399 beoordeelde zaken in de periode van 2009 tot en met februari 2012,

waarvan er ruim tweeduizend in 2010 en 2011 zijn beoordeeld. Dit zijn lagere aantallen dan in het bestand van het CJIB, omdat het alleen gaat om beoordeelde zaken en niet om alle overgedragen zaken.

We hebben de CVOM gevraagd wat de meest voorkomende redenen van verzet zijn:

- Een veelvoorkomende reden om in verzet te gaan houdt verband met de bejegening door de Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA).
- Een tweede reden is dat de verdachte stelt dat hij het strafbare feit niet heeft begaan.
- Een derde reden voor het instellen van verzet is dat de verdachte er niet van op de hoogte was dat het begane feit strafbaar was of dat het de verdachte niet duidelijk is wat de regels precies zijn omtrent de begane gedraging.
- Een vierde veelvoorkomende reden is dat de verdachte aangeeft weliswaar het strafbare feit te hebben begaan, maar dat hij van mening is dat het uitschrijven van een strafbeschikking daarvoor niet nodig was en dat een waarschuwing beter op zijn plaats zou zijn geweest.

Bij de twee eerste redenen kan het om alle feiten gaan. Maar bij de derde en vierde reden gaat het vooral om feiten die in specifieke aangewezen gebieden strafbaar zijn gesteld of waar de strafbaarstelling per gemeente enigszins verschillend is. Te denken valt aan bijvoorbeeld de regels voor het aanbieden van huisvuil. Zoals gezegd hebben degenen waar wij op lokaal niveau mee spraken vaak het idee dat er in veel van de verzetszaken iets mis was met het proces-verbaal. Deze reden werd niet genoemd door de CVOM.

In 61 procent van de beoordeelde verzetszaken is de verdachte opgeroepen ter terechtzitting. Seponering vond plaats in 42% van de gevallen.⁸³ Dit percentage is vooral zo hoog doordat in enkele honderden zaken uit Den Haag de verkeerde personen als verdachte waren aangemerkt.

Beoordeling door de rechter

De CVOM heeft ook uitgezocht voor dit onderzoek wat de uitspraak van de kantonrechter was in zaken waarin de verdachte naar aanleiding van het ingestelde verzet is opgeroepen voor de kantonrechter. In de meeste gevallen besloot de rechter tot een veroordeling (63%). In een kwart van de zaken (24%) kwam het tot vrijspraak, meestal door het ontbreken van voldoende wettig en overtuigend bewijs. Andere uitspraken kwamen beduidend minder vaak voor: schorsing van de vervolging (zaak aangehouden voor (on)bepaalde tijd) (6%), nietigheid van de oproeping (2%), feit of verdachte niet strafbaar (2%), niet ontvankelijkheid van het verzet (meestal omdat het verzet buiten de daarvoor gestelde termijn is ingesteld) (1%) of niet ontvankelijkheid van de officier van justitie (1%).

Noot 83 Als we de oproepen en de sepoets bij elkaar optellen, komen we tot meer dan honderd procent. Dat komt doordat een deel van de zaken waarin eerst is besloten de verdachte op te roepen, alsnog is besloten te seponeren.

Type handhaver

Er is een verdiepende kwantitatieve analyse uitgevoerd op het bestand van het CJIB om de samenhang te bepalen tussen het percentage verzetszaken en het type handhaver. Er blijkt geen ijzersterk verband te bestaan, maar het is interessant genoeg om nader op in te gaan.⁸⁴

Tabel 6.4 Percentage verzetszaken per type handhaver

Type handhaver	Verzetszaken
Particuliere organisaties	10,6%
Eigen handhavers	12,4%
Samen met andere gemeenten	14,1%
Gemiddeld	12,3%

Het blijkt dat handhavers afkomstig van particuliere organisaties bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aanleveren die iets minder vaak tot verzet leiden dan de eigen handhavers van gemeenten of handhavers die in meerdere gemeenten actief zijn. In de gemeenten die particuliere organisaties inhuren voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast (dat zijn 29 gemeenten) is het percentage verzetszaken het laagst: 10,6%. In de negen gemeenten die hun handhavers delen met één of meer andere gemeenten, is het percentage verzet het hoogst: 14,1%. De gemeenten die eigen handhavers inzetten (dat zijn 138 gemeenten) is het percentage verzetszaken gemiddeld: 12,4%. Een mogelijke verklaring hiervoor is focus: handhavers die worden ingehuurd van een particuliere organisatie krijgen vaak een specifieke taak in een specifiek gebied. Dat betekent dat ze snel deskundig kunnen worden: ze leren op welke manier ze moeten verbaliseren en ze kunnen zaken bewijstechnisch waarschijnlijk sneller in orde maken omdat ze ‘hun pappenheimers’ kennen. Handhavers die in meerdere gemeenten moeten werken hebben die voordelen niet. Een andere mogelijke verklaring is dat particuliere handhavers over meer competenties beschikken dan handhavers in dienst van een gemeente. Hierover is helaas geen hardere uitspraak te doen zonder aanvullend kwalitatief onderzoek onder de verschillende typen handhavers – het blijft bij hypothesen.

In de volgende paragraaf gaan we in op de pogingen van gemeenten om de kwaliteit van het proces-verbaal te verbeteren. We gaan ook expliciet in op de vraag of automatisering kan helpen om de kwaliteit van de processen-verbaal te verhogen. Daarna gaan we in op de kwaliteit van de handhavers zelf: ook hun werkwijze heeft immers invloed op de neiging van burgers om al dan niet in verzet of beroep te gaan. De belangrijkste bron van informatie zijn de diepte-interviews die we in zes gemeenten hebben gehouden.

Noot 84 Het totaal aantal gemeenten waarop deze analyse kon worden gebaseerd was 176: dit zijn de gemeenten die de vraag in de enquête beantwoordden over het type handhaver én die te vinden waren in het bestand van het CJIB.

6.2 Kwaliteit processen-verbaal

Geen inhoudelijke terugkoppeling van het OM

Om de kwaliteit van de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast te verhogen wordt door gemeenten fors geïnvesteerd in de opleiding en training van de gemeentelijke handhavers. Eén van de doelen is om het aantal sepot- en verzetszaken omlaag te brengen. Maar weten gemeenten eigenlijk wel hoeveel van hun bestuurlijke strafbeschikkingen eindigen in een sepot, verzet of beroep en waarom? Dat blijkt nauwelijks het geval te zijn. Gemeenten krijgen via het CJIB wel inzicht in het aantal zaken, maar ze krijgen geen terugkoppeling over het *waarom* van verzet, beroep of sepot. Dat wordt door gemeenten als een groot gemis ervaren, omdat het op deze manier onmogelijk is om de processen-verbaal te verbeteren.

De oplossing voor dit probleem ligt niet bij het CJIB, omdat ook zij de inhoudelijke afweging van het openbaar ministerie niet kennen. De samenwerking tussen CJIB en CVOM en de koppeling van de systemen is goed en er is maandelijks overleg om knelpunten of veranderingen in de werkwijze te bespreken.

Om de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal te verbeteren, zal door het openbaar ministerie echter structureel aan de aanleverende instanties moeten worden teruggekoppeld wat de reden is dat het proces-verbaal niet heeft geleid tot een succesvolle interventie. Momenteel is de wijze waarop de aanleverende instanties hierover worden geïnformeerd nog niet optimaal, aldus de CVOM. Het is vanwege de beschikbare managementinformatie niet goed mogelijk om op een structurele wijze aan aanleverende instanties een inhoudelijke terugkoppeling te geven.

Onder leiding van de landelijke ketenregiegroep, waarin de politie, het CJIB en het OM zijn vertegenwoordigd, vinden op dit moment allerlei ontwikkelingen op dit gebied plaats. Zo is zeer recent een eerste versie van een ketenmonitor ontwikkeld. In individuele gevallen wordt desgewenst door de CVOM een terugkoppeling gegeven aan de betreffende BOA. Ook kan een gemeente een verzoek doen tot terugkoppeling met betrekking tot de afdoening van zaken. Maar tot op heden is het dus niet mogelijk om op geaggregeerd niveau aan te geven wat de kwaliteit van de processen-verbaal is, of iets te zeggen over de kwaliteit per type feit of per gemeente. Wel is volgens de CVOM in zijn algemeenheid het beeld dat de kwaliteit van de processen-verbaal is verbeterd nu al enige tijd met de bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt gewerkt.

Kwaliteitsverbetering processen-verbaal door gemeenten

De vertegenwoordiger van de gemeente **Dordrecht** gaf in het diepte-interview aan graag te worden uitgenodigd op zittingen, zodat medewerkers kunnen horen wat er met hun zaak is gebeurd en wat de reden van verzet is. Ook zou de gemeente willen horen welke medewerker welk soort fouten maakt om ze gericht te kunnen trainen. Er is overigens wel een goed contact tussen het lokale parket en de gemeentelijke coördinator van de BOA's in Dordrecht, maar door hen worden geen concrete zaken besproken.

In **Helmond** is er wel inhoudelijke terugkoppeling vanuit het openbaar ministerie welke zaak geseponeerd is en waarom. De gemeente heeft echter geen zicht op het aantal verzetszaken, de afloop daarvan en de reden waarom burgers in verzet gaan. Tijdens het eerstvolgende werkoverleg met het CJIB en de CVOM zal daaraan aandacht besteed worden. Ook wil de gemeente voorkomen dat het OM op technische gronden seponeert.

In de gemeente **Putten** is het aantal verzetszaken klein: 2 van de 137 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast. Jaarlijks is er een 'aanleveringsoverleg' met het CJIB, maar daarbuiten krijgt ook deze gemeente geen inhoudelijke terugkoppeling op het waarom van het verzet. De handhavers en de gemeentelijke contactpersoon vertellen ons echter dat ze zichzelf scherp houden door wekelijks de werkbak in de transactiemodule te controleren met daarin de stand van zaken voor al hun bestuurlijke strafbeschikkingen overlast. Zij gebruiken daarnaast door het CJIB geleverde omschrijvingen van waarnemingen die in het proces-verbaal moeten staan. Dit is een standaardtekst die de BOA's naar eigen zeggen alleen maar hoeven te 'kopiëren en plakken'. Al met al is dit in deze gemeente (waar overigens slechts drie BOA's werken) blijkbaar een zeer effectieve werkwijze om de kwaliteit te verhogen.

Ook **Amsterdam** investeert fors in de opleiding van de (ruim vierhonderd) BOA's. Zo heeft de gemeente in de lokale Handhavingsacademie een module voor het schrijven van een proces-verbaal opgenomen die elke BOA moet volgen. Daarnaast worden er op teamniveau 'leertafels' gehouden waar handhavers ervaringen uitwisselen. Dat is een soort intervisie waar medewerkers casussen inbrengen en bespreken. Daarvan leren de BOA's veel, aldus de teamleider waarmee wij spraken. Volgens hem speelde in het begin mee dat veel handhavers 'haantjes zijn die niet willen toegeven dat ze iets niet kunnen. Door de leertafels zijn we vrienden geworden en zijn er geen drempels meer om problemen op tafel te leggen.' Deze teamleider traint zijn mensen om te leren schrijven: zowel de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast zelf als een wekelijks handhavingsrapport voor de gemeente over wat ze hebben gezien en meegemaakt. Dat werkt twee kanten op: de BOA's worden gedwongen om op die manier over hun dagelijkse werk na te denken én het maakt het voor de gemeente mogelijk om via communicatie (regels uitleggen in het Stadsblad of in huis-aan-huis folders) of betere dienstverlening (Waar moeten extra ondergrondse vuilcontainers komen, waar moet een parkeerplaats worden opgeheven, welk hek moet weg?) de handhavers te ondersteunen.

In **Rotterdam** werden door de gemeente zelf alle processen-verbaal intern gecontroleerd op kwaliteit. Met name de beschrijving van het proces-verbaal van bevindingen bleek voor bepaalde medewerkers lastig: zij gaven geen feitelijke weergave van het incident, maar hadden de neiging om er te veel een mening in te schrijven. Tijdens teamoverleggen werden medewerkers van het openbaar ministerie uitgenodigd om daarover uitleg te geven. Ook werd er constant getraind. Sinds 1 januari 2012 voert de gemeente Rotterdam geen controle meer uit op de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die worden aangeleverd door de BOA's. De kwaliteit is sterk verbeterd: meer dan 95 procent van de verbalen wordt geaccepteerd door het CJIB. In het eerste ervaringsjaar was dat nog maar 65 procent, dus de verbetering is aanzienlijk. Ook Rotterdam wil nu graag de volgende stap zetten en nauwer gaan samenwerken met het openbaar ministerie om inzicht te krijgen in de redenen van verzet of beroep.

Automatisering

Een manier om problemen met de processen-verbaal te voorkomen of in elk geval te verkleinen is om het proces te automatiseren. Hiermee zijn vrijwel alle gemeenten bezig. **Amsterdam** wendt de totale opbrengst van de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast aan om PDA's aan te schaffen voor alle handhavers: daarin zullen sjablonen worden gezet waarmee het proces-verbaal tot op grote hoogte kan worden gestandaardiseerd.

Dordrecht heeft al sinds 1 februari 2011 het gehele proces voor het aanleveren van bestuurlijke strafbeschikkingen overlast geautomatiseerd. Dat levert niet alleen een kostenbesparing op (er zijn nu geen extra administratieve krachten meer nodig bij de gemeente), maar het levert ook betere processen-verbaal op. De digitalisering heeft het uitschrijven van de strafbeschikkingen vergemakkelijkt en verbeterd. In meer dan 95 procent van de gevallen gaat het nu goed, vooral omdat bepaalde verplichte velden ingevuld moeten worden voordat de bestuurlijke strafbeschikking kan worden aangeleverd bij het CJIB. Als extra controle op de kwaliteit van de beschikkingen controleert de teamleider alle beschikkingen, maar door de automatisering van het systeem is deze controle nu wel minder scherp geworden, aldus de vertegenwoordiger van de gemeente. De gemeente heeft in het systeem ook gestandaardiseerde teksten geprogrammeerd die moeten worden ingevoerd bij het beschrijven van de feiten.

In **Leeuwarden** worden de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast handmatig uitgeschreven. Dat levert in de praktijk nogal wat problemen op door slecht leesbaar handschrift en door onvolledig ingevulde processen-verbaal. Door opleiding, training en communicatie is het invullen verbeterd. Toch kiest ook Leeuwarden in de loop van 2012 voor een geautomatiseerd systeem met 'handhelds', waardoor de kwaliteit naar verwachting zal toenemen.

Ook de reeds aangehaalde werkwijze van de BOA's in de gemeente **Putten** kan als een vorm van automatisering worden beschouwd: door de waarnemingen die door het CJIB zijn omschreven in het proces-verbaal te 'kopiëren en plakken' is de kans op fouten klein en wordt het aantal verzetszaken buitengewoon laag.

De toekomst

Een wens van veel gemeenten is om inhoudelijke terugkoppeling te krijgen van het openbaar ministerie over de afloop van de bestuurlijke strafbeschikkingen, inclusief de redenen voor sepot, verzet of beroep. De focus verschuift van het aanleveren van strafbeschikkingen naar de kwaliteit en de terugkoppeling hierover. CJIB en CVOM spelen daarin een belangrijke rol volgens alle respondenten waarmee wij spraken. Op dit moment worden door deze partijen specifieke fouten die gemeenten regelmatig maken al teruggekoppeld via de kanalen die daarvoor beschikbaar zijn. Daarnaast zijn in de opleidingsmodule van de BOA's twee opdrachten meegenomen die gebaseerd zijn op input vanuit het CJIB. Eén van de opdrachten gaat over het per gemeente koppelen van de APV en de feitenlijst: gemeenten moeten ervoor zorgen dat BOA's weten wat in hun gemeente strafbaar is gesteld en op welke overlastfeiten ze dus kunnen schrijven. Een ander voorbeeld is het probleem dat bij loslopende honden vaak niet zeker is of de hond wel echt bij de persoon hoort die de bestuurlijke strafbeschikking overlast kreeg. De relatie tussen de verdachte en het verweten feit moet wel worden gelegd. Een derde voorbeeld is het nuttigen van alcohol. In veel processen-verbaal staat wel dat iemand met 'een geopend blikje' rondloopt in een gebied waar een alcoholverbod geldt, maar dat kan ook een blikje cola zijn. Er moet dus specifieker worden omschreven waarom het gaat. Door dit soort voorbeelden aan de gemeenten door te geven wordt geprobeerd de kwaliteit en de opleidingen te verbeteren. Daarnaast is er inmiddels een ketenregiegroep voor kwaliteit opgericht die inventariseert wie nu precies wat wil weten. Wil men informatie op casusniveau of een algemeen beeld per gemeente?

6.3 Kwaliteit van de handhavers

Niet alleen de kwaliteit van processen-verbaal staat in de belangstelling. Ook de soms gebrekkige kwaliteiten of 'competenties' van de handhavers zelf worden door veel gemeenten en hun partners beschouwd als iets dat verbeterd moet worden.

De vertegenwoordiger van de gemeente Amsterdam verwoordde dat kernachtig: "De manier waarop je wordt bejegend bepaalt of je verzet aantekent, niet de kwaliteit van het proces-verbaal". Dat is vast niet in alle gevallen juist, maar het geeft wel aan hoe belangrijk de handhavers zelf zijn. Hét grootste punt van zorg in alle gemeenten is het imago van de handhavers. Lange tijd waren toezichthouders van gemeenten niet bevoegd om te verbaliseren. Nu dat wel het geval is, moet het oude imago worden afgeschud en worden vervangen door een nieuw imago. Het oude imago van de onbevoegde stadswacht en parkeerwachter bestaat niet alleen bij veel burgers, maar ook bij bepaalde politiemensen. De verandering van het imago kost tijd en moeite, zo blijkt. Maar in sommige gevallen lukt het wel degelijk.

In **Dordrecht** is het niveau van de handhavers echt omhoog gegaan, zo werd ons verteld. Ze zijn weerbaarder geworden en hebben meer competenties. De politie denkt dat dit komt doordat ze nu ook moeten verbaliseren wat tot escalatie kan leiden: "Ze moeten altijd voorbereid zijn op onverwachte reacties van overlastplegers en op een zodanige manier optreden dat een situatie niet escaleert."

De handhavers in **Leeuwarden** werkten niet integraal: groenbeheer deed handhaving groen en parkeerbeheer deed alleen parkeren. Ook na de keuze voor integraal handhaven, hadden veel handhavers aanvankelijk de neiging vooral te schrijven op de codes waarop zij gewend waren te schrijven. Daarom zijn er verschillende projecten gestart om handhavers met andere achtergronden samen diensten te laten draaien. De politie merkt op dat sommige medewerkers van stadstoezicht het tijdens de training lastig bleken te vinden om bekeuringen uit te delen. Zij stopten wel de overtreding, maar deelden geen bekeuring uit. Overigens merkte hij daarbij meteen op dat dit ook gold voor sommigen binnen de politie.

In **Helmond** bleek uit een onderzoek in 2008 dat een fors percentage van de BOA's slachtoffer werd van geweld door burgers. Het bleek nodig om gezamenlijk een norm te bepalen voor acceptabel gedrag van burgers en omstanders. Deze norm werd in trainingen met behulp van rollenspelen bepaald. Na de trainingen bleek de veiligheidsbeleving gestegen te zijn van 68% (2008) naar 95% (2011), zonder dat de BOA's geweldsmiddelen hadden gekregen. De trainingen vinden nu zes keer per jaar plaats.

In **Putten** meldt de vertegenwoordiger van de gemeente dat elke BOA een eigen werkwijze heeft: de één schrijft direct een bon uit, terwijl de ander eerst een gesprek aangaat. Het imago zal dan ook per BOA verschillen. De politie is tevreden over de kwaliteiten van de BOA's.

De gemeente **Amsterdam** geeft aan dat het voor succesvolle handhaving noodzakelijk is dat de BOA's een eigen positie op straat weten te verwerven naast de politie. Dat gaat niet lukken met alle medewerkers die de gemeente nu in dienst heeft: "Een deel van de handhavers wil alleen maar

scoren. Die zijn echt blij als ze iemand zien eten in de metro: bingo! Dat is niet de bedoeling, maar dat veranderen we niet meer.” Stadstoezicht probeert door opleiding en de reeds genoemde leertafels mensen in de gewenste richting bij te sturen. Daarnaast is de selectie aan de poort een stuk strenger geworden: het opleidingsniveau voor nieuwe handhaver is minimaal MBO- of HBO-niveau. Het kost echter tijd voordat dit nieuwe beleid is doorvertaald in de hele organisatie. De politie onderschrijft de analyse van Stadstoezicht. Volgens de vertegenwoordiger van de politie waarmee wij spraken is het van belang dat handhavers vaker met de politie op stap gaan: “Ze groeien door met een agent op pad te gaan. Ze leren dan om op te treden. Dat doen de meesten niet: een deel kan het niet, een deel wil het niet.” Sommige handhavers zijn heel goed, voegt hij eraan toe: “Die kunnen na een tijdje bij ons aan de slag.” Maar een deel is niet capabel: ze zijn relatief duur, niet flexibel en niet gedreven.

In **Rotterdam** is het beeld een stuk optimistischer: de BOA's worden daar als volwaardige krachten gezien in de aanpak van overlast in de buurt, aldus de politie en de gemeente. De politie verwacht inmiddels ook dat de handhavers zullen optreden: niet iedere politieman begrijpt waarom de BOA's niet mogen optreden tegen alcoholgebruik in de openbare ruimte. Maar er zijn ook minder positieve geluiden: het bleek bijvoorbeeld erg moeilijk om een andere aanpak en vaardigheden aan te leren aan degenen die gewend waren om 'alleen maar op kenteken te schrijven en niet op naam'. Niet elke handhaver bleek in staat zich te ontwikkelen tot integrale handhaver. Al met al is ongeveer de helft van de medewerkers op dit moment in staat om alle werkzaamheden op de gewenste manier uit te voeren en door te pakken bij overtredingen. Maar de andere helft werkt door in het imago van alle handhavers bij de politie: een deel van de politiecollega's beschouwt de handhavers nog steeds niet als volwaardig: daarvoor is de kwaliteit nog van een te wisselend niveau. Het imago van stadstoezicht is nog steeds vrij negatief, aldus de politievertegenwoordiger waarmee wij spraken: “Ze treden te zwart-wit op: als er een buurtbarbecue is en de straat beschikt niet over een evenementenvergunning, dan wordt het hele feest afgeblazen. Een mevrouw die karton in een aantal stukken heeft gescheurd, krijgt voor elk stuk een aparte bekeuring voor verkeerd aangeboden huisvuil.” Deze politieman geeft aan dat het – net als in Amsterdam en veel andere steden – nodig is om een echte professionaliseringsslag te maken voordat het handhavende optreden van BOA's echt als toegevoegde waarde kan worden gezien.

De minister van Veiligheid en Justitie vindt ook dat de kwaliteit van de gemeentelijke handhavers omhoog moet. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft hij: “Ik acht het van belang dat wordt gekomen tot een uniforme kwaliteitsverbetering van BOA's. Daarom ga ik de eisen aan de examinering van BOA's aanscherpen. Zo komen er nog dit jaar basis bekwaamheidseisen op het terrein van gesprekstechniek en conflicthantering en aanvullende bekwaamheidseisen voor de BOA's in het domein openbare ruimte. Daarnaast wil ik dat BOA's ter ondersteuning van hun functievervulling op permanente basis worden (bij)geschoold.” Ook door het ministerie worden dus initiatieven ontplooid om tot een kwaliteitsverbetering van handhavers te komen.⁸⁵

Noot 85 Brief van 5 maart 2012 van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk DDS 5726217/12).



Honden AANGELIJND

M.U.V.
HONDENSPEELPLAATS



Let op brugdek!

Let op!
Bij vorst geen
gladheidsbestrijding!

7 Effecten

Is de overlast op straat afgenomen sinds gemeenten bestuurlijke strafbeschikkingen overlast mogen aanleveren bij het CJIB? Is de aanpak van overlast door gemeenten intensiever geworden? Zijn gemeenten nu beter dan vroeger in staat om eigen prioriteiten in de handhaving te stellen? Is het handhavingstekort verkleind dat in de jaren negentig een van de belangrijkste aanleidingen was om beide instrumenten te ontwikkelen? Op deze vragen gaan we in dit laatste hoofdstuk in.

In hoofdstuk 2 bleek uit het literatuuronderzoek en de bestudering van de kamerstukken dat er geen expliciete beleidstheorie ten grondslag lag aan de bestuurlijke strafbeschikking overlast, noch aan de bestuurlijke boete. Er zijn geen concrete en meetbare doelen geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke mate beide instrumenten succesvol zijn. Een ander probleem bij deze evaluatie is dat hij eigenlijk te vroeg komt: veel gemeenten zijn nog maar net begonnen met de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de werking is nog lang niet uitgekristalliseerd. Implementatie vergt tijd en dat maakt het onmogelijk om nu al conclusies te trekken over de effecten.

Er is een alternatieve manier om desondanks iets te zeggen over het doelbereik van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast. Dat doen we in dit hoofdstuk door antwoord te geven op de vraag wat er in de praktijk terecht is gekomen van de *impliciete* verwachtingen van de wetgever. We beginnen met een globaal antwoord op de vraag wat de *outcome* van de bestuurlijke strafbeschikking overlast was: het effect op de hoeveelheid overlast op straat. Daarna gaan we over naar een beoordeling van de *output*: de directe 'resultaten' of 'opbrengsten' voor gemeenten in de vorm van meer aandacht voor overlast of het stellen van eigen prioriteiten in de handhaving. Tot slot gaan we in op de neveneffecten: een overzicht van zaken die goed lopen en punten die vatbaar zijn voor verbetering.

Bestuurlijke boete

Wat betreft het doelbereik van de bestuurlijke boete kunnen we – ondanks het feit dat ook daarvoor geen concrete doelen zijn gesteld – kort zijn. Welk impliciet doel er ook werd beoogd met dit instrument: het is (nog) niet bereikt, aangezien geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete. We beperken ons in dit hoofdstuk dan ook tot de effecten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

7.1 Outcome: Minder overlast?

In de diepte-interviews die wij hielden in zes gemeenten is gevraagd of de overlast op straat is verminderd sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Enkele citaten uit de interviews:

- “De bestuurlijke strafbeschikking heeft voor Dordrecht niet veel veranderd in de wijze waarop wordt gehandhaafd: de BOA’s schrijven immers op dezelfde feiten.”
- “Leeuwarden beschikte al over veel BOA’s die politiebeschikkingen konden uitschrijven en bevoegd waren om fiscaal parkeren te handhaven.”
- “Van oudsher werd door de stadswachten in Helmond al opgetreden tegen overlastfeiten. Met de komst van de bestuurlijke strafbeschikking is daar geen verandering in gekomen. De burger weet niet eens dat het de gemeente is die de straf oplegt omdat de acceptgiro nog altijd van het CJIB komt.”
- “In de gemeente Putten waren BOA’s voor de komst van de bestuurlijke strafbeschikking ook al actief en zij handhaafden op dezelfde feiten. Voorheen werden de bonnen via de politie bij het CJIB ingediend en werd dus ook al strafrechtelijk gehandhaafd. De werkwijze op straat is niet veranderd.”
- “Met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in Rotterdam is het proces van de BOA’s op straat niet veranderd. Na invoering kunnen gemeenten niet meer of beter acteren op overlast dan voorheen. De procesgang is veranderd, maar voor een overtreder op straat zal dat niet veel uitmaken. Zij zien weinig verschil tussen de oorspronkelijke politietransactie en de bestuurlijke strafbeschikking.”

De zes gemeenten waar wij uitgebreider mee spraken hebben geen grondig onderzoek naar de invloed van de bestuurlijke strafbeschikking op de hoeveelheid overlast op straat. Ook in de enquête is hierover geen vraag gesteld. Wel is gevraagd of men nu beter in staat is om overlast te bestrijden: daar komen we in de volgende paragraaf op terug. In dit gedeelte waarin het gaat over de maatschappelijke effecten baseren we ons op de indrukken van de respondenten: een kwalitatieve toets van de effecten, geen kwantitatieve.

In **Dordrecht** is de hoeveelheid rommel op straat de afgelopen paar jaar afgenomen, aldus de gemeentelijke contactpersoon, maar dat komt met name door de ondergrondse vuilcontainers die zijn geplaatst. Voor de rest is er geen verandering in de hoeveelheid overlast gesignaleerd. Volgens de politie zijn er overigens wel cijfers waaruit zou blijken dat de overlast van daklozen in het centrum van Dordrecht is afgenomen, maar in hoeverre de bestuurlijke strafbeschikking overlast daarop van invloed is geweest is niet bekend.

Leeuwarden geeft aan dat het bijzonder lastig is om de ontwikkeling van overlast te koppelen aan de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Er wordt minder (grof)vuil op straat aangetroffen, maar ook hier zijn ondergrondse containers geïntroduceerd en is er meer capaciteit voor de handhaving. Het aantal loslopende honden neemt af en daar is de relatie met de bestuurlijke strafbeschikking overlast beter te leggen, aldus de gemeente. De gemeente meet overigens wel hoe de overlast zich ontwikkelt om te kunnen zien wat de inspanningen aan effect sorteren. Maar dat onderzoek richt zich vooral op de *beleving* van de burger: als bepaalde

onderwerpen niet naar de wens van burgers verlopen, dan wordt bekeken op welke manier handhaving daarin een verbetering kan brengen.

Volgens de gemeente **Helmond** heeft de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet geleid tot minder overlast. De overlast is wel afgenomen, maar dit komt vooral door meer aandacht vanuit verschillende ketenpartners en goede communicatie. De bestuurlijke strafbeschikking is het sluitstuk in een heel traject en de aandacht voor dat traject is toegenomen, onafhankelijk van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking, aldus de gemeente.

In **Putten** denkt de gemeentelijke contactpersoon ook niet dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast van invloed is geweest op de vermindering van de overlast. De BOA waarmee wij spraken ziet dat echter anders: er zijn minder vernielingen, minder fietswrakken, minder prullenbakken die in brand worden gestoken en minder andere vernielingen: “Het is netjes in het centrum.” Tegenwoordig lopen ook steeds meer hondenbezitters met een schepje of een zakje rond. De schade tijdens oud & nieuw is afgenomen van € 60.000 naar € 5.000. Ook hier rijst echter de vraag in welke mate dit te danken is aan de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

De gemeentelijke contactpersoon voor **Amsterdam** geeft aan dat stadstoezicht geen onderzoek doet naar de maatschappelijke effecten van hun werk. Het is dus niet bekend wat de invloed van handhaving is op de veiligheid of het gevoel van veiligheid – laat staan wat het effect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast precies is. Dat vereist ook een zeer complex onderzoek met experimentele opzet. Dat soort onderzoek wordt niet gedaan, maar het heeft ook geen prioriteit totdat de organisatie achter de schermen helemaal in orde is. De teamleider van de BOA's merkt in de praktijk echter wel dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast effect heeft: “Ik weet wel dat als wij drie dagen achter elkaar op een hotspot iedereen aanspreken, één keer waarschuwen en indien nodig verbaliseren, de overlast verdwijnt. Maar harde cijfers heb ik daar niet over.”

In **Rotterdam**, ten slotte, heeft de bestuurlijke strafbeschikking overlast volgens de gemeente ook geen invloed gehad op de ontwikkeling van overlast in de openbare ruimte. Er is meer politieke aandacht voor de aanpak van veelvoorkomende overlast op straat, maar het is niet duidelijk of de hoeveelheid overlast is gedaald door invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

Kortom: in deze zes gemeenten is het onmogelijk om een directe relatie te leggen tussen de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de ontwikkeling van overlast op straat. Er zijn teveel andere factoren die het zicht vertroebelen. Een goed voorbeeld is de gelijktijdige invoering van ondergrondse vuilcontainers in twee gemeenten: als de hoeveelheid afval op straat vervolgens afneemt (zoals blijktbaar is gebeurd in een aantal gemeenten) is het achteraf onmogelijk om te bepalen wat daarvan de oorzaak was. Het meest waarschijnlijk is dat er een complexe wisselwerking bestaat tussen handhaving (de bestuurlijke strafbeschikking), dienstverlening (het aantal ondergrondse vuilcontainers) en communicatie (uitleggen wat de regels zijn en waar de containers zich bevinden). Als één van deze drie aspecten onvoldoende aandacht krijgt, neemt de hoeveelheid afval toe. Als ze alle drie voldoende aandacht krijgen, neemt de hoeveelheid afval af, maar het is dan niet meer te achterhalen welke van de drie aspecten doorslaggevend was.

7.2 Output

Als we de vorige paragraaf goed bekijken dringt de conclusie zich op dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast 'niets nieuws onder de zon' was: gemeenten konden altijd al handhaven op overlast. Het enige verschil is dat ze een extra werktuig in hun gereedschapskist kregen. In de zes verdiepingsgemeenten bleek het niet mogelijk aan te geven wat het maatschappelijke effect van de bestuurlijke strafbeschikking op de hoeveelheid overlast is geweest: de outcome is onbekend, want hier wordt door gemeenten geen grondig onderzoek naar gedaan.

Maar is het terecht om dan maar te concluderen dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast de gestelde doelen niet heeft bereikt? Ook die conclusie kan niet worden getrokken. De werkwijze 'achter de schermen' is namelijk wel degelijk veranderd in veel gemeenten en de bestuurlijke strafbeschikking overlast was in veel gevallen een aanjager in een reeds ingezet proces. Vooral de lokale politiek, de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en wethouders, werden gestimuleerd om meer aan handhaving op overlastfeiten te gaan doen, mede door de grootschalige landelijke invoering van de instrumenten en de financiële vergoeding die voor elk proces-verbaal zou worden uitgekeerd. Een aantal gemeenten heeft nu wel degelijk (meer) eigen prioriteiten gesteld in de handhaving en meer dan vroeger richting gegeven aan het werk van de gemeentelijke handhavers. Doordat alle processen-verbaal centraal worden aangeleverd en verwerkt, is ook een impuls gegeven aan de kwaliteit van de handhaving en de handhavers en aan de stroomlijning van werkprocessen. Het is aannemelijk dat die impuls er niet in dezelfde mate zou zijn geweest als de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet zou zijn ingevoerd.

7.2.1 Beter tegengaan van overlast?

Tabel 7.1 Bent u van mening dat de gemeente dankzij de bestuurlijke strafbeschikking overlast beter in staat is overlast tegen te gaan dan voorheen? (n=199)

	Aantal	%
Ja	94	47%
Nee	62	31%
Weet ik niet	43	22%
Totaal	199	100%

Bron: Enquête onder gemeenten

Bijna de helft van de responsgemeenten (47%) geeft aan dat de gemeente dankzij de bestuurlijke strafbeschikking overlast nu beter kan tegengaan dan in het verleden. In de toelichting die kon worden gegeven op het antwoord, schreef een aantal gemeenten dat dit komt doordat ze nu beter eigen prioriteiten kunnen stellen en actiever kunnen handhaven. Sommigen geven ook aan dat ze nu minder afhankelijk zijn van de politie waardoor er meer aandacht is gekomen voor lichte vormen van overlast.⁸⁶

Noot 86 Daarbij is het opvallend dat meer dan de helft van deze gemeenten aangeeft dat de afgelopen jaren niet alleen de handhaving op het gebied van overlast is versterkt, maar over de volle breedte. Iets minder dan de helft van de gemeenten geeft echter aan dat in hun gemeente wél voornamelijk sprake is van een intensivering op het gebied van overlastbestrijding.

Eén op de drie responsgemeenten (31%) vindt dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet ertoe heeft geleid dat de gemeente beter in staat is overlast tegen te gaan. Veel van deze gemeenten geven als toelichting dat de bestuurlijke strafbeschikking eigenlijk niet veel heeft veranderd: zij beschouwen de bestuurlijke strafbeschikking overlast vooral als een juridisch instrument in hun 'gereedschapskist' dat niet direct tot een verbetering van overlastbestrijding leidt. In de woorden van één respondent: "Alle feiten in de bestuurlijke strafbeschikking overlast waren voorheen gewoon toepasbaar in de vorm van een bekeuring. De relatie bestuurlijke strafbeschikking overlast en terugdringen overlast hebben wij nooit gezien." Dit wijst erop dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast in deze gemeente, en waarschijnlijk ook in andere gemeenten, veeleer heeft geleid tot een verschuiving van de handhaving dan tot een versterking van de handhaving.

7.2.2 Meer eigen prioriteiten?

In de enquête is niet gevraagd of gemeenten eigen prioriteiten hebben gesteld waarop ze nu meer kunnen handhaven dan voorheen. In de diepte interviews in zes gemeenten is hierop wel ingegaan. Daaruit blijkt dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast expliciet aandacht krijgt in het handhavingsbeleid van een aantal gemeenten.

In **Dordrecht** kiest men de prioriteiten voor de handhaving op basis van wat de gemeenteraad wil. Daarna gaat de afdeling handhaving in overleg met interne opdrachtgevers om concrete normen af te spreken. In overleg met de interne opdrachtgevers wordt bepaald hoeveel uren inzet er wordt besteed aan de taak die zij uitgevoerd willen hebben en welke concrete resultaten daarvoor mogen worden verwacht. Een voorbeeld is het uitschrijven van honderd bestuurlijke strafbeschikkingen voor hondenoverlast in 2011. Dit soort afspraken zijn ook gemaakt over overlastgevende groepen en personen (alcohol- en drugsverslaafden), hondenpoep en loslopende honden, rommel in de openbare ruimte, vandalisme en verkeer.

In **Helmond** worden de prioriteiten voor handhaving ook door de gemeenteraad en het bestuur bepaald. Die afspraken zijn leidend voor het optreden tegen overlast. In de gemeente is een meerjarenprogramma voor handhaving opgesteld, waarin de belangrijkste prioriteiten zijn vastgelegd. Jaarlijks wordt een activiteitenplan opgesteld voor de stadswachten. Daarin staan concrete afspraken over de prioriteiten, het aantal uren toezicht, de doelstellingen en de te verwachten opbrengsten. Enkele voorbeelden uit het activiteitenplan:

- Parkeren in de woonwijk: inzet 1.500 uur en opleggen van 1.000 beschikkingen;
- Huishoudelijk afval: inzet 2.200 uur en opleggen van 50 beschikkingen;
- Uitlaatgedrag hondenbezitters: 3.000 uur en opleggen van 100 beschikkingen.

In **Leeuwarden** wordt de bestuurlijke strafbeschikking overlast ook expliciet opgevoerd in het handhavingsbeleid als maatregel om tegen verschillende vormen van overlast op te treden. Ook wordt per onderwerp een kwantitatieve normering opgesteld ten aanzien van het aantal uit te schrijven bestuurlijke strafbeschikkingen overlast of het aantal in te zetten uren. Het is niet de bedoeling dat handhavers gaan jagen op bonnen, maar het is voor de gemeente wel van belang dat op een consequente manier wordt opgetreden tegen de verschillende overtredingen.

In **Putten** was er vanuit de gemeente eigenlijk geen behoefte aan de bestuurlijke strafbeschikking overlast. De gemeente had al BOA's in dienst en de mogelijkheden om op overlastfeiten te

handhaven bestond al. De gemeente voelt zich al geruime tijd verantwoordelijk voor het handhaven op overlastfeiten, omdat de politie niet optrad tegen dit soort feiten. De gemeente heeft een klachtensysteem geïntroduceerd en de inzet van de BOA's is grotendeels afhankelijk van de klachten die binnenkomen. Dit kan van alles zijn: hondenpoep, geluidsoverlast van groepen jongeren of bijvoorbeeld scheuren met brommers in het park. Tijdens een wekelijks werkoverleg wordt er gekeken wat die week aan klachten is binnengekomen. De bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft geen invloed op de keuzes die worden gemaakt en er worden geen concrete aantallen processen-verbaal afgesproken. Toch is ook in Putten iets veranderd sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast: het openbaar ministerie moet nu aandacht geven aan zaken als hondenpoep, terwijl dergelijke overlast voorheen als minder belangrijk terzijde kon worden geschoven. Nu er geen ruimte meer is voor beleidssepots kan de gemeente ook op die feiten handhaven.

In **Amsterdam** is overlast een topprioriteit, maar dat was ook al het geval vóór invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Toch is ook hier – mede dankzij de bestuurlijke strafbeschikking overlast – iets veranderd in de aanpak. De teamleider van de BOA's waarmee wij spraken vertelde ons dat er voorheen eigenlijk alleen maar werd gehandhaafd op parkeeroverlast. Nu de toezichthouders mogen verbaliseren zijn er eigen prioriteiten bij gekomen: wildplassen, slapers en doelloos rondhangen. In dit geval is het wel moeilijk om aan te geven wat de doorslag heeft gegeven: het uitbreiden van het aantal bevoegde handhavers of de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. In het gemeentelijke handhavingsbeleid wordt voor elke vorm van overlast wel aangegeven hoeveel uur handhaving daarvoor beschikbaar is, maar daaraan zijn geen output-doelen voor het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen gekoppeld.

In **Rotterdam** zijn sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast geen nieuwe, specifieke doelstellingen opgesteld. Ook voordat de bestuurlijke strafbeschikking er was wilde Rotterdam al meer optreden tegen allerlei overlastgevende feiten en daarom zijn er meer BOA's in dienst genomen, wat automatisch leidde tot meer bekeuringen. In beleidsstukken wordt wel vastgelegd welk instrument het beste ingezet kan worden voor de aanpak van specifieke overlastincidenten en in die zin kan de bestuurlijke strafbeschikking overlast dus deel uitmaken van het formele beleid. Maar er kan ook voor andere instrumenten worden gekozen (bij verkeerd aangeboden huisvuil buiten heterdaad kiest de gemeente bijvoorbeeld niet voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast, maar voor spoedeisende bestuursdwang). De gemeente geeft wel aan dat de samenwerking met justitie is verbeterd door de bestuurlijke strafbeschikking, vooral dankzij het nauwe contact met het CJIB. De afhandeling van zaken verloopt sneller waardoor er meer sprake is van lik-op-stuk. Ook is de kwaliteit van de medewerkers verbeterd doordat ze moeten voldoen aan de kwaliteitseisen.

Kortom: deze zes gemeenten besteden allemaal op de één of andere manier expliciet aandacht aan de doelen van hun handhavingsbeleid. In drie van de zes gemeenten zijn concrete streefcijfers benoemd voor het aantal processen-verbaal dat moet worden aangeleverd, maar in de drie andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet op die kwantitatieve manier uitgewerkt. Wel worden er in elk van de zes gemeenten specifieke eigen prioriteiten gesteld in het handhavingsbeleid. Soms gebeurt dat heel expliciet, soms impliciet. Net als hierboven al werd signaleerd voert het te ver om te spreken van een waterscheiding tussen vóór en na: de

bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft eerder geleid tot een verschuiving van de handhaving, dan tot een versterking. Daarmee bedoelen we dat er niet zozeer nieuwe doelen voor de aanpak van overlast zijn gesteld, maar dat er voor reeds gekozen doelen een nieuw instrument wordt ingezet.

7.3 Neveneffecten

Tabel 7.2 Heeft de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast nog onvoorziene positieve of negatieve effecten tot gevolg gehad? (n=197)

Oordeel	Aantal	%
Nee	156	79%
Ja, namelijk	41	21%
Totaal	197	100%

Volgens een ruime meerderheid van de gemeenten (79%) heeft de bestuurlijke strafbeschikking overlast geen onvoorziene effecten gehad. De overige 41 gemeenten (21%) noemden wel onvoorziene neveneffecten.

7.3.1 Positieve neveneffecten

In de enquête onder alle gemeenten is gevraagd welke positieve neveneffecten de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft gehad. De gegeven antwoorden worden hieronder opgesomd. Daarna gaan we dieper in op de punten die in de diepte-interviews werden genoemd.

Positieve neveneffecten uit de enquêtes:

- Verbetering naleefgedrag door lik-op-stuk en preventieve werking.
- Vergroting veiligheidsgevoelens burgers.
- Burgers melden meer.
- Meer geüniformeerde handhavers op straat die aanspreekbaar zijn.
- Toezicht professioneler: aanleveren bij CJIB maakt BOA's scherper bij schrijven van de bon – goed voor duidelijkheid intern, maar ook richting overtreders.
- Uniforme werkwijze.
- Meer inkomsten.
- Meer samenwerking met politie, straatcoaches en andere gemeenten.
- Betere managementinformatie door transactiemodule CJIB.
- Juristen minder belast met bestuurlijke trajecten.

Ook in de diepte-interviews werden positieve neveneffecten genoemd.

Rechtsgelijkheid

Een nevendoel van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast was om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers te bevorderen. Dat doel is voor een deel bereikt: geen enkele gemeente koos voor de bestuurlijke boete en dat betekent dat politie en BOA's met dezelfde procedures en dezelfde boetes werken. Of de rechtsgelijkheid ook is bevorderd in de zin

dat elke overtreding in Nederland op dezelfde manier wordt aangepakt door handhavers kan op basis van dit onderzoek niet worden geconcludeerd.

Minder sepots

Een ander doel was om een einde te maken aan de beleidsmatige sepots van lichtere overlastfeiten. Ook dat doel is bereikt: het CJIB en het openbaar ministerie nemen alle processen-verbaal in behandeling en kunnen geen beleidsmatige sepots meer toepassen. Gemeenten hebben hierdoor volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie meer vertrouwen gekregen in justitie.

Snelheid en 'lik-op-stuk'

In Putten geven gemeente en politie aan dat de afhandeling van zaken nu vlotter verloopt dan voorheen via de politie. Ook andere gemeenten geven dit aan. Het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast kost minder tijd, waardoor er meer tijd over blijft voor handhaving. De Amsterdamse teamleider van de handhavers gaf aan dat de snelheid van straffen vooral een verbetering is ten opzichte van de bestuursrechtelijke instrumenten zoals last onder dwangsom of spoedeisende bestuursdwang. De bezwaar- en beroepsprocedures en inning van deze bestuursrechtelijke sancties duren lang en zijn in veel gevallen niet effectief bij bestrijding van overlast. Met de bestuurlijke strafbeschikking overlast kan nu direct worden opgetreden tegen hondenpoep, jongeren die zich hinderlijk ophouden in portieken en dergelijke. Voordat de bestuurlijke strafbeschikking overlast er was, waren deze processen 'stroperig en ineffectief'.

Ontlasten strafrechtstelsel

Eén van de redenen om de bestuurlijke strafbeschikking overlast in te voeren was het idee dat het strafrechtstelsel te zwaar werd belast door lichte overlastfeiten: die zaken kostten onevenredig veel tijd.⁸⁷ Het is niet met zekerheid te zeggen of dit ook echt aan de orde was: heel veel overlastfeiten werden geseponeerd, bijvoorbeeld met als reden dat het een 'gering feit' betrof. Hoe het ook zij: de bestuurlijke strafbeschikking zou bestraffing van lichte overlastfeiten mogelijk moeten maken zonder een groot beslag te leggen op het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Vooraf was moeilijk in te schatten wat het effect op de hoeveelheid werk voor de rechterlijke macht zou zijn: enerzijds zou er meer worden gehandhaafd door gemeenten wat tot meer werk zou kunnen leiden, vooral als het aantal verzets- en beroepszaken zou toenemen. Maar aan de andere kant zou de werkdruk minder groot worden dan bij de transacties, omdat er geen rechterlijke uitspraak nodig is om een bestuurlijke strafbeschikking overlast op te leggen. De gedachte bij sommigen was 'dat het wel zou uitmiddelen'. Het is niet met zekerheid te zeggen wat het effect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is geweest op de belasting van het strafrechtelijk apparaat. Het CJIB geeft aan dat er minder zaken ter zitting komen. Aan de andere kant hoort het CJIB geluiden dat zittingen beter bezocht worden doordat mensen nu zelf in actie moeten komen door verzet aan te tekenen. Het kan dus zijn dat er minder zaken zijn, maar dat de tijd per zitting door de aanwezigheid van verdachten is toegenomen. Maar het CJIB en de CVOM hebben hierover geen informatie.

Noot 87 Dit roept de vraag op of het terecht is om 'ontlasting van het strafrechtstelsel' als een neveneffect op te voeren en niet als beoogd effect. Omdat er geen harde uitspraken over kunnen worden gedaan én omdat ontlasting van het strafrechtelijk systeem in de diepte-interviews door sommigen als neveneffect werd genoemd is hier toch gekozen het als een neveneffect op te nemen.

Door de vermindering van het aantal dagvaardingen en doordat het openbaar ministerie in veel gevallen ervoor koos om een verzetzaak technisch te seponeren (wat sinds 2011 niet meer mogelijk is), is waarschijnlijk eerder sprake van een verlichting, dan een verzwaring van de workload bij gerechten, aldus het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Betrokkenheid bestuur

In Helmond is de betrokkenheid van het bestuur veel groter en directer geworden. Hierdoor zijn de uitstraling en het effect veel groter dan als het openbaar ministerie of de rechterlijke macht handhaven. Ook in Rotterdam geeft men aan dat er meer politieke aandacht is gekomen voor de aanpak van veelvoorkomende overlast op straat. De bestuurlijke strafbeschikking overlast blijkt een aanjager te zijn geweest voor gemeenten om hun handhaving onder de loep te nemen. Er is steeds meer aandacht voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast en voor de handhavers. Daarmee komt er vanzelf ook meer aandacht voor kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit. Het proces is transparanter geworden voor gemeenten: de managementinformatie vanuit het CJIB geeft gemeenten inzicht in hun handhavingsactiviteiten. Zij kunnen nu eenvoudiger zien op welke feiten wordt geschreven en of dat aansluit bij de gemeentelijke prioriteiten.

Een andere 'bijvangst' van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is dat er nu een informatiekanaal bij is gekomen. Elke gemeente die zich bij het CJIB heeft aangemeld voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast, moest een contactpersoon doorgeven. Belangrijke zaken kan het CJIB dus snel onder de aandacht van de juiste contactpersoon brengen en op die manier kunnen heel veel gemeenten in één keer worden bereikt met informatie.

Meer 'ogen en oren'

Door de bestuurlijke strafbeschikking overlast is nu duidelijker wat de bijdrage van BOA's is aan de handhaving. Daardoor worden gemeentelijke handhavers door politie en justitie steeds meer als serieuze partner gezien. De Amsterdamse politie geeft aan het 'geweldig' te vinden dat er nu vierhonderd extra 'ogen en oren' op straat rondlopen. Om de meerwaarde echt te verzilveren moeten er nog wel betere afspraken worden gemaakt met de politie en is er behoefte aan verdere professionalisering.

Meer en betere handhavers

In de meeste gemeenten is de handhaving nu integraler dan voordat de bestuurlijke strafbeschikking overlast werd ingevoerd. Dat proces was al eerder in gang gezet op de meeste plekken, maar het heeft een impuls gekregen door de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Zoals een gemeente het verwoordde: "Een milieuhandhaver loopt niet meer door als hij een verkeerd geparkeerde auto ziet staan."⁸⁸

Daarnaast is het aannemelijk dat het aantal handhavers is toegenomen. Ook dat was een proces dat al zichtbaar was, maar een extra impuls heeft gekregen door de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Het beeld dat uit de enquête en de diepte-interviews naar voren komt is dat een groot aantal gemeenten niet zozeer last hadden van een handhavingstekort, maar met een handhaverstekort. Ze hadden gewoon te weinig mensen. Het idee achter de vergoeding was dat de opbrengsten van intensievere handhaving ten goede zouden komen aan de gemeenten zelf. In eerste instantie leek het of dit doel alleen met behulp van de bestuurlijke boete overlast kon worden

Noot 88 In deze paragraaf worden vaak voorbeelden genoemd die gaan over parkeren, terwijl het onderzoek ging over overlastfeiten. Dit geeft wel aan dat gemeenten bij overlast ook vaak aan parkeerfeiten denken.

bereikt, maar door de vaste vergoeding voor elk proces-verbaal is het ook gelukt met de bestuurlijke strafbeschikking overlast. In 36 procent van de gemeenten worden de opbrengsten direct gebruikt om de handhaving deels te financieren. Het is aannemelijk dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast in een aantal gemeenten heeft geleid tot meer handhavers. Op die manier heeft de bestuurlijke strafbeschikking dus niet alleen het handhavingstekort, maar ook het handhaverstekort verkleind. Er zijn gemeenten die aangeven dat de opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast (de vergoeding voor elk proces-verbaal) geen rol speelt in hun handhavingsbeleid. Dit is overigens een gevoelig punt in veel gemeenten: ze moeten een fatsoenlijk handhavingsbeleid voeren waarbij een boete het sluitstuk van de handhaving is dat bij voorkeur zo min mogelijk ingezet wordt. Maar het is begrijpelijk dat financiële aspecten wel degelijk een rol zijn gaan spelen: gemeenten willen de investering in handhaving (deels) terugverdienen en de bestuurlijke strafbeschikking overlast levert een vergoeding op voor elk aangeleverd proces-verbaal. Als het aantal aangeleverde processen-verbaal blijft toenemen in het huidige tempo, zullen financiële overwegingen in steeds meer gemeenten een belangrijke rol kunnen gaan spelen.

7.3.2 Negatieve neveneffecten en knelpunten

In de enquête onder alle gemeenten werden de volgende negatieve neveneffecten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast genoemd:

- Toename administratieve last (meerdere keren genoemd).
- Meer klachten bij de gemeente (meerdere keren genoemd)
- Hoge kosten.
- Invoering kost meer tijd dan gedacht.
- Minder motivatie bij BOA's door administratief werk.
- BOA's worden op straat bij het verbaliseren vaker agressief benaderd door burgers.
- Verleiding bij bestuurders om bonnenquota op te leggen.
- Parkeerfeiten leveren nu altijd een vergoeding op, gaat ten koste van aandacht voor overlast.
- Discussie met politie over toezicht in de openbare ruimte: wie is de eerste verantwoordelijke voor toezicht op de APV?
- Transactiemodule werkt niet altijd goed (beschikbaarheid, toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid, niet direct inzichtelijk als bon incorrect is).
- Bij afvalzaken moet nu een bekennende verklaring zijn om vast te stellen dat er een onbetwiste dader is. Maakt zaken met bewijs maar zonder bekennende verklaring onhaalbaar en dus is het voor afval een gebrekkig handhavingsinstrument.
- Voorheen werden de bonnen gecheckt door mensen van de Centrale Verwerkings Eenheid, maar die controle is weggevallen en het CJIB verwerkt de bonnen administratief, dus een directe inhoudelijke controle is weggevallen. Een negatief gevolg kan zijn dat een bestrafte voor de rechter komt na gegijzeld te zijn en de rechter constateert dat het verbaal niet volledig is. Daarmee is iemand dan onterecht gegijzeld.

Ook in de diepte-interviews werden negatieve neveneffecten en knelpunten genoemd.

Buiten heterdaad: toch liever bestuursrecht

Volgens de gemeente Dordrecht is de bestuurlijke strafbeschikking overlast een prima instrument om op te treden tegen foutief parkeren, stilstaan op een rijweg, fietsen op het trottoir en lopen op de

rijbaan.⁸⁹ Voor bekrassen en bekladden en (overig) vandalisme wordt geen bestuurlijke strafbeschikking overlast ingezet, omdat deze zaken zelden op heterdaad worden geconstateerd. Dit geldt ook voor wildplakken. Hetzelfde geldt voor afval, behalve bij een bekende verdachte omdat het bewijs dan rond is. Een adreswikkelt is voor het openbaar ministerie niet voldoende, omdat de hoofdbewoner niet aansprakelijk kan worden gesteld als alle bewoners ontkennen. Een bestuurlijke aanpak zoals een last onder bestuursdwang werkt dan beter. Ook de gemeente Rotterdam heeft in sommige gevallen een voorkeur voor spoedeisende bestuursdwang: "Het verzamelen van aanvullend bewijs voor kleine overtredingen is tijdrovend en dus duur. Bij spoedeisende bestuursdwang wordt het huisvuil direct verwijderd en kunnen de kosten op de overtreder worden verhaald. Recidivisten kunnen eventueel nog een last onder dwangsom opgelegd krijgen." In hoofdstuk 5 zijn we al op de voorkeur voor bestuursrecht ingegaan.

Buitenlandse kentekens buiten schot

De gemeente Leeuwarden geeft aan dat bestuurlijke strafbeschikkingen met een buitenlands kenteken vaak tot problemen leidt. Als het mogelijk wordt om contante betaling af te dwingen (parate executie) wordt het vorderen van de boete bij niet-Nederlanders een stuk eenvoudiger. De Wet Mulder biedt daarvoor al meer mogelijkheden en de bestuurlijke strafbeschikking overlast zou die mogelijkheden ook moeten gaan bieden.

Informatie-uitwisseling politie <> gemeente moet beter

Als het de bedoeling is dat gemeentelijke handhavers echt gaan samenwerken met de politie zal de informatie-uitwisseling beter moeten worden. In de gemeente Leeuwarden hebben de straatcoaches, de handhavers en de politie elk hun eigen systemen. De BOA's willen in het systeem van de politie kunnen werken, maar krijgen daarvoor geen toestemming. Ook de politie in Amsterdam pleit voor een betere coördinatie van de informatie-uitwisseling. Volgens deze respondent heeft de gemeentelijke handhaving 'te weinig inzicht in het totale plaatje'. Daarvoor zal een oplossing moeten worden gevonden (zie ook 'Informatiegestuurde handhaving').

Informatie-uitwisseling CJIB/CVOM <> gemeente moet beter

In het hoofdstuk over kwaliteit is al uitgebreid ingegaan op het feit dat gemeenten geen inhoudelijke terugkoppeling krijgen op de kwaliteit van de processen-verbaal of over verzets-, beroeps- en sepotzaken. In sommige gemeenten was inhoudelijke terugkoppeling voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast beter geregeld omdat er intern een controle plaatsvond. Volgens één van de ondervraagden: "Goede bejegening gaat welhaast zeker samen met een hogere bereidheid de strafmaatregel te aanvaarden en de boete te betalen." Er moet volgens deze persoon dan ook een goede terugkoppeling van de kwaliteit komen naar de gemeenten en de handhavers, die niet alleen gaat over de processen-verbaal, maar ook over de invloed van de bejegening op verzet en beroep. De gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, maar het CJIB en de CVOM denken ook na over goede terugkoppeling naar gemeenten en handhavers.

Nog geen informatiegestuurde handhaving

In de meeste gemeenten wordt de inzet van de handhavers gestuurd door gemeentelijke prioriteiten, maar niet op basis van een analyse van de aangeleverde processen-verbaal. In

Noot 89 Niet al deze feiten kunnen worden bestraft met een bestuurlijke strafbeschikking overlast, maar volgens de gemeente is de bestuurlijke strafbeschikking dus wel een goed instrument tegen dit soort feiten.

gemeenten waar veel wordt geverbaliseerd moet het mogelijk zijn om op basis van die informatie de inzet effectiever te richten op *hot spots* en *hot times*. Deze informatiegestuurde handhaving staat op de meeste plekken nog in de kinderschoenen.

Gemeente blijft onzichtbaar

De gemeente Helmond wil graag toe naar de situatie dat een bestuurlijke strafbeschikking overlast ook echt door het bestuur wordt opgelegd: “Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente legt u de volgende boete op.” Dan kan er ook een communicatietraject worden gestart richting de burger.⁹⁰ Een punt dat hierop aansluit is de parate executie: het onmiddellijk laten betalen van de overtreder. De teamleider van de BOA's in Amsterdam en de vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam pleiten hiervoor: “Net als bij de politie: meteen afrekenen.”

Noot 90 Dit is wel mogelijk als de gemeente zou hebben gekozen voor de bestuurlijke boete.



Alcoholverbod Art 2.8 Lid 1
uitgezonderd terras
Art 2.8 Lid 1 A.P.V.

03

00072024

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden alle onderzoeksvragen beantwoord. Bij elke vraag is een verwijzing opgenomen naar de rest van het rapport waar de lezer meer informatie kan vinden.

Invoering

Welke instrumenten worden in welke gemeenten gebruikt?

De bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt gebruikt in 270 gemeenten, zo blijkt uit het CJIB-bestand. Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete (paragraaf 3.1.1).

Welke afwegingen zijn gemaakt in het maken van een keuze voor een instrument of de keuze beide instrumenten niet te gebruiken?

De bestuurlijke boete overlast wordt door geen enkele gemeente gebruikt. De belangrijkste reden voor gemeenten om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking boven de bestuurlijke boete is dat de bestuurlijke strafbeschikking minder capaciteit kost: het CJIB zorgt voor het innen van het geld en de afwikkeling van de zaak. Daarnaast is het van belang dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast meer lijkt op strafrechtelijke afhandeling en daarom beter gestroomlijnd is met handhaving door de politie (paragraaf 3.1.2).

Er zijn 45 responsgemeenten die aangeven dat ze niet met de bestuurlijke strafbeschikking overlast en ook niet met de bestuurlijke boete overlast werken en dat ook niet van plan zijn. Twee derde van deze gemeenten vindt handhaving door de politie of op basis van andere instrumenten voldoende. Andere redenen zijn dat het te duur is of dat er nauwelijks overlast is (paragraaf 3.1.3).

Is de APV aangepast?

De APV is in 12 procent van de gemeenten aangepast met feiten uit de feitenlijst zodat meer feiten dan voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast kunnen worden bestraft. Nog eens 16 procent zal dit binnenkort doen. In 9 procent van de gemeenten staan nu juist minder feiten in de APV. De grootste groep gemeenten (63%) heeft de APV niet aangepast en is dit ook niet van plan: meestal omdat de APV al (redelijk) volledig was of omdat de gemeente zoveel mogelijk wil dereguleren (paragraaf 3.2).

Wat heeft er plaatsgevonden om gemeenten op de hoogte te stellen van de nieuwe mogelijkheden? Wat heeft er plaatsgevonden om een en ander te faciliteren?

Het CJIB heeft met de G4 intensief overlegd voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast in januari 2009. Voor andere gemeenten die vanaf 2010 aanhaakten zijn regionale conferenties met gemeenten, politie en openbaar ministerie gehouden. Bijna twee derde van de gemeenten (64%) vond de informatievoorziening goed of zelfs zeer goed. Momenteel worden gemeenten via diverse kanalen (mail, telefoon, nieuwsbrief, managementrapportages, online-videoinstructies, regionale samenwerkingsovereenkomsten en een gebruikersraad) geïnformeerd door het CJIB (paragraaf 3.3).

Hebben gemeenten interne doelen opgesteld?

Uit de diepte-interviews blijkt dat in drie van de zes onderzochte gemeenten (Dordrecht, Helmond en Leeuwarden) concrete streefcijfers zijn benoemd voor het aantal processen-verbaal dat moet worden aangeleverd. In de drie andere gemeenten is dat niet het geval (Amsterdam, Rotterdam, Putten). Wel worden er in elk van de zes gemeenten specifieke eigen prioriteiten gesteld in het handhavingsbeleid – de bestuurlijke strafbeschikking overlast is in alle zes gemeenten onderdeel van het integrale handhavingsbeleid en is in de meerjarenprogramma's of jaarlijkse actieprogramma's voor handhaving opgenomen. Er lijkt al met al eerder sprake te zijn van een verschuiving dan een versterking van de handhaving (paragraaf 7.2.1).

Intensiteit gebruik en kostenplaatje

Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van het gekozen instrument?

Van 1 januari 2009 tot en met 11 februari 2012 zijn in totaal 51.290 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uitgevaardigd door gemeenten en geregistreerd door het CJIB. In 2009 begonnen de vier grootste gemeenten met het uitschrijven van de beschikkingen en in de andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking overlast vanaf 2010 gefaseerd per arrondissement ingevoerd. Ook in 2011 zijn nog gemeenten aangehaakt. In het eerste jaar ging het om ruim 8.000 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast, in 2011 waren het er bijna 27.000 (paragraaf 4.1).

Voor welke feiten worden de instrumenten vooral gebruikt?

De meeste bestuurlijke strafbeschikkingen overlast worden uitgereikt voor loslopende honden, hondenpoep en het onjuist aanbieden van afval. Daarna volgen op grote afstand alcohol, wildplassen en terrasverbod. Samen is deze 'top vijf' goed voor 86 procent van alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uit gemeenten (paragraaf 4.1).

Zijn er vormen van overlast die niet zijn meegenomen in de bestuurlijke beschikking overlast of zijn er vormen van overlast waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking overlast in de praktijk niet wordt gebruikt?

Volgens 89 procent van de responsgemeenten is de feitenlijst volledig: alle feiten die in deze gemeenten belangrijk worden gevonden staan op de lijst. De andere gemeenten vragen om uitbreiding met een aantal feiten waarvan 'fietsers in voetgangersgebied' en Wet Mulder-feiten door meer dan één gemeente werden genoemd. In de diepte-interviews kwamen daar nog een aantal feiten bij: fout parkeren, vuurwerk, gebiedsverbod en gebruik van softdrugs.

In het bestand dat wij van het CJIB ontvingen zijn 96 feitcodes opgenomen. Daarvan zijn er 17 tot op heden nog nooit gebruikt door gemeenten (paragraaf 4.2).

Wat zijn de gemaakte kosten en verstrekte vergoedingen?

Meer dan de helft (60%) van de responsgemeenten kon niet aangeven hoeveel jaarlijkse kosten ze hebben voor de handhaving op overlastfeiten via de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Van de gemeenten die wel een bedrag noemden was de mediaan € 80.000: dat wil zeggen dat de helft van de gemeenten minder dan dit bedrag besteedt en de andere helft meer (paragraaf 5.1).

In totaal is van de start in januari 2009 tot en met januari 2012 € 1,9 miljoen uitgekeerd aan in totaal 267 verschillende gemeenten. De uitgekeerde vergoedingen per gemeente verschillen enorm: het bovenste kwart van 67 gemeenten die de meeste strafbeschikkingen uitschreven, kregen samen 92 procent van het totale uitgekeerde bedrag. Het onderste kwart van 67 gemeenten die de minste

strafbeschikkingen uitschreven kregen samen minder dan een half procent van het totaal uitgekeerde bedrag (paragraaf 5.2).

Wat doen gemeenten met de opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikking overlast?

In een derde van de gemeenten (36%) wordt het geld gebruikt om de handhaving te financieren, bijvoorbeeld om PDA's voor de handhavers te kopen. In meer dan de helft van de gemeenten (54%) gaan de inkomsten naar de algemene middelen (meestal omdat het om een zeer klein bedrag gaat van enkele honderden euro's). In precies de helft van de responsgemeenten zijn de inkomsten opgenomen in de gemeentelijke begroting (paragraaf 5.2.1).

Praktische uitvoering

Wat is de kwaliteit van de aangedragen zaken?

In 2009 is 71 procent van de bestuurlijke strafbeschikkingen overlast afgerond met een geslaagde executie. Eén op de vijf zaken is geseponereerd (19%). Van de zaken uit 2010 is op dit moment in 73 procent van de gevallen de executie geslaagd. Dit percentage zal nog toenemen naarmate meer zaken worden afgerond. Het percentage geseponereerde zaken over 2010 ligt op 6 procent – ook dat percentage zal stijgen naarmate er meer zaken worden afgerond. Maar het is zeer onwaarschijnlijk dat het net zo hoog zal uitkomen als in 2009. Van de zaken uit 2011 is in 63 procent de executie geslaagd; de rest (36%) loopt nog (paragraaf 6.1).

Wat zijn de voornaamste redenen voor het seponeren van de ingediende bestuurlijke strafbeschikkingen overlast en zijn gemeenten daarvan op de hoogte?

De meest voorkomende reden voor een sepot was technisch van aard: bij de overgang naar een nieuw systeem zijn (in overleg met het openbaar ministerie en de betrokken gemeenten) alle zaken voor geringe feiten die nog open stonden begin 2010 geseponereerd. Het ging om ruim duizend bestuurlijke strafbeschikkingen. Binnen de inhoudelijke redenen voor seponering is de belangrijkste reden dat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt: dit leidde in de periode van 2009 tot en met 2011 in 809 zaken tot een sepot. Daarna volgen 'onvoldoende bewijs' (431 keer) en 'feit dubbel ingeboekt' (153 keer). Samen zijn deze vier categorieën verantwoordelijk voor 98 procent van alle sepoten. Alle andere redenen voor een sepot komen nauwelijks voor: het gebeurt bijvoorbeeld hoogst zelden dat een zaak niet ontvankelijk wordt verklaard of dat er geen wettig bewijs is (paragraaf 6.1.1).

Het is bij gemeenten en het CJIB wel bekend *hoeveel* zaken er leiden tot verzet, beroep of sepot, maar het is niet bekend *waarom* dit gebeurt: het openbaar ministerie maakt de inhoudelijke afweging en die informatie wordt (nog) niet structureel teruggekoppeld aan gemeenten. Het is wel de bedoeling dit in de toekomst te gaan doen. Er is zeer recent een eerste versie van een ketenmonitor ontwikkeld onder leiding van de landelijke ketenregiegroep waarin politie, CJIB en het OM zijn vertegenwoordigd (paragraaf 6.2).

Wat wordt gedaan om de kwaliteit te verbeteren?

Er wordt door gemeenten op twee 'fronten' aan kwaliteitsverbetering gewerkt: betere processen-verbaal en betere handhavers. De meeste aandacht gaat uit naar opleiding en training van de handhavers: de aandacht verschuift van bevoegdheden naar competenties. Daarnaast investeren veel gemeenten in automatisering en standaardisatie van (onderdelen van) processen-verbaal. Ook het ministerie van Veiligheid en Justitie vindt dat de kwaliteit van de gemeentelijke handhavers

omhoog moet en stelt extra bekwaamheidseisen op voor gesprekstechniek en conflicthantering (paragraaf 6.3). Daarnaast werkt de genoemde landelijke ketenregiegroep aan een structurele terugkoppeling van de redenen waarom een proces-verbaal niet tot een succesvolle interventie heeft geleid (paragraaf 6.2).

Welke rol speelt de hoogte van de pv-vergoeding in de keuze voor het te gebruiken instrument en de intensiteit van het gebruik?

De vergoeding blijkt voor een deel van de gemeenten een stevige prikkel om te handhaven op overlastfeiten. Als er geen vergoeding meer zou worden gegeven, zou dat in bijna twee op de drie gemeenten leiden tot minder handhaving (63%). Een substantiële verlaging van de vergoeding heeft ongeveer hetzelfde effect: dan zou 57% van de gemeenten minder handhaven. Als de vergoeding daarentegen substantieel zou worden verhoogd, zou de helft van de gemeenten (46%) meer gaan handhaven. Overigens zijn er ook gemeenten (vooral de kleinere gemeenten waar de vergoeding maar een paar honderd euro per jaar bedraagt) waar de vergoeding geen rol speelt: zij handhaven op overlast omdat ze het belangrijk vinden en zien de vergoeding als een 'extraatje' dat nooit zal opwegen tegen de kosten (paragraaf 5.4).

Als de vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt verlaagd of afgeschaft, leidt dat in de meeste gemeenten (62%) niet tot een voorkeur voor de bestuurlijke boete. De voordelen van de bestuurlijke strafbeschikking zijn daarvoor te groot. Maar voor een aantal gemeenten blijft de bestuurlijke boete als alternatief in beeld. Als de vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt afgeschaft of 'substantieel verlaagd', heeft een deel van de gemeenten alsnog een voorkeur voor de bestuurlijke boete overlast. Als de vergoeding wordt afgeschaft geeft een vijfde (21%) van de responsgemeenten aan een voorkeur voor de bestuurlijke boete overlast te hebben. Als de vergoeding 'substantieel wordt verlaagd' geldt dit voor 12 procent van de responsgemeenten. Andere scenario's (meer feiten maar lagere vergoeding, vergoeding via gemeentefonds of vergoeding alleen na innen van het geldbedrag door het CJIB) zijn voor verreweg de meeste gemeenten geen reden om over te stappen op de bestuurlijke boete overlast (paragraaf 5.5).

(Neven)effecten

Wordt er nu meer of anders gehandhaafd dan voorheen?

Bijna de helft van de responsgemeenten (47%) geeft aan dat de gemeente dankzij de bestuurlijke strafbeschikking overlast nu beter kan tegengaan dan in het verleden. Eén op de drie responsgemeenten (31%) vindt dat er na invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet veel is veranderd in de handhaving: "Alle feiten in de bestuurlijke strafbeschikking overlast waren voorheen gewoon toepasbaar in de vorm van een bekeuring. De relatie bestuurlijke strafbeschikking overlast en terugdringen overlast hebben wij nooit gezien", aldus een gemeente (paragraaf 7.2).

Heeft men daadwerkelijk het gevoel meer te kunnen handhaven op de eigen prioriteiten?

De afgelopen jaren hebben veel gemeenten hun handhaving op overlastfeiten geïntensiveerd. Dat proces was al in gang gezet in de meeste gemeenten en de bestuurlijke strafbeschikking overlast was niet de belangrijkste factor in dat proces, maar wel degelijk een aanjager. Vooral de lokale politiek, aangespoord door de invoering van het instrument en de vergoeding, werd gestimuleerd

om eigen prioriteiten te stellen en meer dan vroeger richting te geven aan het werk van de gemeentelijke handhavers. In drie van de zes gemeenten waar diepte-interviews zijn gehouden, bleken er concrete streefcijfers te zijn benoemd voor het aantal processen-verbaal dat moet worden aangeleverd. In de drie andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet op die kwantitatieve manier uitgewerkt. Wel worden er in het handhavingsbeleid van elk van deze zes gemeenten specifieke eigen prioriteiten gesteld voor overlastbestrijding (paragraaf 7.2.2).

Wat zijn gewenste en ongewenste neveneffecten van het instrument?

Wat zijn knelpunten bij het gebruik van het instrument?

In het hoofdstuk over neveneffecten worden alle positieve en negatieve (neven)effecten die door gemeenten zijn benoemd opgesomd (zie paragraaf 7.3). Hier beperken we ons tot steekwoorden:

Positief

- Meer rechtsgelijkheid
- Minder sepot
- Kwaliteitsimpuls handhaving en handhavers
- Ontlasting strafrechtstelsel
- Snelheid en 'lik-op-stuk'
- Meer betrokkenheid van bestuur
- Meer handhavers op straat

Negatief /knelpunten

- Strafrecht werkt minder dan bestuursrecht in geval van 'buiten heterdaad'
- Buitenlandse kentekens buiten schot
- Informatie-uitwisseling politie <> gemeente moet beter (samenwerking)
- Informatie-uitwisseling CJIB/CVOM <> gemeente moet beter (terugkoppeling kwaliteit)
- Nog geen informatiegestuurde handhaving
- Gemeente blijft onzichtbaar

9 Samenvatting

Twee nieuwe handhavinginstrumenten

Sinds januari 2009 zijn er twee nieuwe handhavinginstrumenten gefaseerd ingevoerd: de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast. Deze instrumenten maken het mogelijk dat gemeentelijke handhavers (BOA's) zonder het openbaar ministerie of een rechter een sanctie opleggen voor lichte overlastfeiten, zoals hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil of jeugdoverlast. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is in 2009 door de vier grootste gemeenten ingevoerd en in 2010 is het instrument gefaseerd per arrondissement ingevoerd in een groot aantal andere gemeenten. Ook in 2011 zijn er nog gemeenten aangesloten. Geen van de gemeenten heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast. In het geval van de bestuurlijke boete moet de gemeente zelf voor de afwikkeling van de zaak zorgen. In het geval van de bestuurlijke strafbeschikking overlast levert de gemeente het proces-verbaal aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en wordt er door het CJIB een acceptgiro verstuurd naar de verdachte. Als de verdachte verzet aantekent beoordeelt het openbaar ministerie de zaak en kan de kantonrechter een uitspraak doen. Als de boete meteen wordt betaald, wordt de zaak inhoudelijk niet beoordeeld door het openbaar ministerie.

Evaluatie

Van november 2011 tot en met maart 2012 is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie uitgevoerd. Hoe ver zijn gemeenten met de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast? Wat zijn de resultaten van de instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling? De evaluatie is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het juridische gedeelte van het onderzoek was Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann van de Erasmus Universiteit verantwoordelijk. DSP-groep verrichtte de rest van de onderzoekswerkzaamheden: een enquête onder Nederlandse gemeenten waar 301 gemeenten aan mee hebben gedaan (72% respons), diepte-interviews met 23 personen uit zes gemeenten en met vertegenwoordigers van het CJIB, de Centrale Voorziening van het openbaar ministerie (CVOM) en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken. Daarnaast is door DSP-groep een kwantitatieve analyse uitgevoerd op het databestand met alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die tot medio februari 2012 zijn aangeleverd (ruim 50.000 zaken). De CVOM analyseerde alle zaken die door het openbaar ministerie en de kantonrechter zijn beoordeeld. Een onafhankelijke begeleidingscommissie zag op hoofdlijnen toe op de inhoudelijke en procedurele voortgang en kwaliteit van het onderzoek. De leden deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

Overkoepelende conclusie

De probleemstelling van dit onderzoek luidde:

“Wat is de stand van zaken rond de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast, en wat zijn de resultaten van de invoering van deze

instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling voor overlastfeiten?”

In deze samenvatting gaan we in op de drie belangrijkste onderdelen van deze probleemstelling: de stand van zaken, de resultaten en de vergoedingsregeling. In de rest van het rapport draait het om een groot aantal gedetailleerde onderzoeksvragen. In het hoofdstuk met conclusies worden die specifieke vragen beantwoord met een verwijzing naar de hoofdtekst. Hier beperken we ons tot de drie genoemde aspecten.

Stand van zaken

De bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt gebruikt door 270 gemeenten, zo blijkt uit het CJIB-bestand. Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete. De bestuurlijke strafbeschikking is wel in de loop van de jaren gefaseerd ingevoerd in een groot aantal gemeenten. Van 1 januari 2009 tot en met 11 februari 2012 zijn in totaal 51.290 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uitgevaardigd door gemeenten en geregistreerd door het CJIB. In 2009 begonnen de vier grootste gemeenten met het uitschrijven van de beschikkingen en in de andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking vanaf 2010 gefaseerd per arrondissement ingevoerd. In het eerste jaar 2009 ging het om ruim 8.000 bestuurlijke strafbeschikkingen, in 2011 waren het er bijna 27.000. De meeste bestuurlijke strafbeschikkingen overlast worden uitgereikt voor loslopende honden, hondenpoep en het onjuist aanbieden van afval. Daarna volgen op grote afstand alcohol, wildplassen en terrasverbod. Samen is deze 'top vijf' goed voor 86 procent van alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uit gemeenten.

Van alle afgeronde zaken is in bijna driekwart van de gevallen de executie geslaagd: de boete is betaald. Eén op de vijf zaken is geseponereerd (19%), vooral door het seponeren van een groot aantal bestuurlijke strafbeschikkingen overlast bij de overgang naar een nieuw systeem in 2010. Inhoudelijke redenen voor seponering zijn vooral dat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt of dat er onvoldoende bewijs is.

Effecten en resultaten

Het beoogde maatschappelijke effect (outcome) van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete was om overlast effectiever te kunnen tegengaan. Terugkijkend op de afgelopen jaren kan worden geconstateerd dat in een relatief kort tijdsbestek verschillende bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bedacht en ingevoerd. Daarbij valt ook op dat er geen heldere beleidstheorie over de beoogde werking van handhavingsinstrumenten ten grondslag lag en ligt. Veeleer lijkt er sprake te zijn van wat sommigen omschrijven als 'politieke dadendrang'.

Over het doelbereik van de bestuurlijke boete kunnen we – ondanks het feit dat er geen concrete doelen zijn gesteld of een beleidstheorie aan de invoering ten grondslag lag – kort zijn. Welk impliciet doel er ook werd beoogd met dit instrument: het is (nog) niet bereikt, aangezien geen enkele gemeente heeft gekozen voor dit instrument. Voor een aantal, voornamelijk grotere, gemeenten blijft de bestuurlijke boete overlast echter een alternatief, vooral als de vergoeding die ze krijgen voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast fors zou worden verlaagd of zou worden afgeschaft.

De bestuurlijke strafbeschikking overlast is wel in een ruime meerderheid van de gemeenten ingevoerd, maar of dit tot een afname van overlast heeft geleid is niet bekend. De zes gemeenten waar wij uitgebreider mee spraken kunnen niet aangeven of de bestuurlijke strafbeschikking van invloed is geweest op de hoeveelheid overlast op straat: er zijn daarvoor teveel andere factoren die het zicht vertroebelen.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast 'niets nieuws onder de zon was': gemeenten konden altijd al handhaven op overlast. Ze kregen er alleen maar een extra werktuig bij in hun gereedschapskist. Toch heeft de bestuurlijke strafbeschikking overlast invloed gehad op de manier waarop gemeenten overlast bestrijden. De werkwijze achter de schermen is in veel gemeenten veranderd, er is meer aandacht voor kwaliteit van de handhaving en de handhavers en de werkprocessen zijn verbeterd. De bestuurlijke strafbeschikking overlast was wel degelijk een aanjager in dit proces, ook al was het proces al eerder ingezet. Het was vooral de lokale politiek, de gemeenteraden en colleges van burgemeesters en wethouders, die door de landelijke invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bijbehorende vergoeding, werd gestimuleerd om meer aan handhaving op overlastfeiten te doen. Er worden meer eigen prioriteiten gesteld in de handhaving en er wordt meer richting gegeven aan het werk van gemeentelijke handhavers. Aan de andere kant moeten de gevolgen van de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet worden overdreven: er lijkt veeleer sprake van een verschuiving van de handhaving, dan van een versterking. Daarmee bedoelen we dat er niet zozeer nieuwe doelen voor de aanpak van overlast worden gesteld, maar dat er voor reeds gekozen doelen een nieuw instrument wordt ingezet.

Een belangrijk neveneffect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is dat er steeds meer aandacht komt voor de kwaliteit van de processen-verbaal. Door de centrale aanlevering krijgen gemeenten nu snel een terugkoppeling als er iets mis is met het proces-verbaal. Dit betreft echter alleen de volledigheid van het proces-verbaal en niet de kwaliteit. Er is (nog) geen structurele terugkoppeling vanuit het openbaar ministerie over het waarom van verzet, beroep of sepot. Het *aantal* zaken waar dit bij speelt is wel bekend bij alle betrokkenen, maar het *waarom* wordt niet structureel teruggekoppeld aan de aanleverende gemeenten omdat het niet op gestandaardiseerde wijze wordt geregistreerd door het openbaar ministerie. Het is de bedoeling om dit in de toekomst wel te gaan doen, bijvoorbeeld middels de recent gelanceerde een ketenmonitor.

Ondertussen werken gemeenten echter al aan de kwaliteit van de processen-verbaal (de kwaliteit 'op papier') en aan de kwaliteit van de handhavers (de kwaliteit 'op straat'). De meeste aandacht gaat uit naar opleiding en training van de handhavers. Daarnaast investeren veel gemeenten in automatisering en standaardisatie van (onderdelen van) processen-verbaal. De aandacht voor deze aspecten van de gemeentelijke handhaving is toegenomen door de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Hoogte vergoeding

Gemeenten krijgen voor elk correct aangeleverd proces-verbaal een standaard vergoeding van € 40. Deze vergoeding blijkt voor een deel van de gemeenten een stevige prikkel om te handhaven op overlastfeiten. Als er geen vergoeding meer zou worden gegeven, zou dat in bijna twee op de drie gemeenten leiden tot minder handhaving (63%). Als de vergoeding daarentegen substantieel zou worden verhoogd, zou de helft van de gemeenten (46%) meer gaan handhaven. Overigens zijn er ook gemeenten (vooral de kleinere gemeenten waar de vergoeding maar een paar honderd euro per jaar bedraagt) waar de vergoeding geen rol speelt: zij handhaven op overlast omdat ze het belangrijk vinden en zien de vergoeding als een 'extraatje' dat nooit zal opwegen tegen de kosten.

De bestuurlijke boete wordt niet aantrekkelijker voor de meeste gemeenten (62%) als de vergoeding wordt verlaagd of afgeschaft. Voor 21 procent van de gemeenten wordt de bestuurlijke boete overlast wél een aantrekkelijk alternatief als de vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast zou worden afgeschaft.

Zoals gezegd worden in dit rapport meer specifieke onderzoeksvragen beantwoord. In het hoofdstuk met conclusies worden alle vragen afzonderlijk beantwoord met een verwijzing naar de hoofdtekst. Daar is ook aandacht voor positieve (neven)effecten en knelpunten.

10 English summary

Two new enforcement instruments

As of January 2009, Dutch municipalities can make use of two new instruments for out-of-court settlements of public order violations: the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' and the 'bestuurlijke boete overlast'. These instruments give local law enforcers the authority to issue a penalty for minor punishable offences such as stray dogs, dog droppings, household waste dumps or violation of other local bylaws. In the case of the 'bestuurlijke boete' the municipality is responsible for the administrative process. In the case of the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast', the municipality sends the written charge ('proces-verbaal') to the Central Fine Collection Agency ('Centraal Justitieel Incassobureau or CJIB) after which the CJIB sends a copy of the charge with a giro payment slip to the accused. If the accused refuses to pay the penalty, the case is submitted to the public prosecutor for further judgement. After that, the case can be brought to court. If the fine is paid, the case will not be evaluated by the public prosecutor.

Evaluation

Three years after the introduction of both instruments, this evaluation has been conducted. To what extent have both instruments been implemented by municipalities? What are the results of the instruments and of the financial compensatory allowance scheme? To answer these questions, DSP-groep has conducted research from November 2011 to April 2012 for the Scientific Research and Documentation Center (WODC) of the Ministry of Security and Justice. The legal framework and the legal and political reasoning resulting in the introduction of both instruments has been studied by Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann of Erasmus University, Rotterdam. DSP-groep conducted the rest of the research: a survey among Dutch municipalities in which 301 municipalities participated (72% response), in-depth interviews with 23 representatives of six municipalities and representatives of the CJIB, the Central Processing Unit of the Public Prosecution Service (CVOM) and the Ministries of Security and Justice and the Ministry of the Interior. In addition, DSP-groep has performed a quantitative analysis on a database containing all 'bestuurlijke strafbeschikkingen overlast' issued between early 2009 and February 2012 (over 50.000 cases). The CVOM has analysed all cases that have been evaluated by the Public Prosecution Service and cantonal judges. An independent committee has supervised the progress and quality of the research.

General conclusion

The central question in this research was:

“What is the current state of affairs regarding the implementation of the 'bestuurlijke boete overlast' and the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast', and what are the results of the introduction of these instruments and the financial compensatory allowance scheme?”

In this summary, the three main parts of this question are discussed: the state of affairs, the results and the compensatory allowance scheme. The rest of the report, in Dutch, discusses and answers a large number of more detailed research questions.

State of affairs

The 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' is used by 270 municipalities, according to the database of the CJIB. No municipality has chosen to implement the 'bestuurlijke boete' – in this sense, this instrument could therefore be abolished without consequences. Between January 1 2009 and February 11 2012, in total 51.290 'bestuurlijke strafbeschikkingen overlast' have been issued by municipalities and registered by the CJIB. In 2009, the four largest cities started issuing the 'beschikkingen' and in the rest of the municipalities, the instrument has been introduced over the course of the years 2010 and 2011, in the different legal regions of the country. During the first year, 2009, some 8.000 'bestuurlijke strafbeschikkingen' were issued; in 2011 there were almost 27.000. Most 'bestuurlijke strafbeschikkingen overlast' are issued for stray dogs, dog droppings and illegal household waste dumps. A smaller number pertains to drinking alcohol in alcohol-free zones, urinating in public or violating outdoor cafe rules ('terrasverbod'). Put together, this 'top five' accounts for 86 per cent of all 'bestuurlijke strafbeschikkingen' from municipalities.

Of all concluded cases, in nearly 75 per cent, the execution was succesful: the penalty was paid. One in five cases has not been prosecuted ('sepot' – 19%), predominantly owing to an administrative transition to a new system in 2010. Legal reasons for not prosecuting were mainly that the person was unjustly accused or insufficient evidence.

Effects and results

The intended outcome of the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' and the 'bestuurlijke boete overlast' was a more effective tackling of anti-social behavior and public nuisance by municipalities. Looking back on the previous years, it appears that during a relatively short period of time, several administrative and criminal enforcement instruments have been developed and introduced. In hindsight, it becomes clear that no explicit theory on the intended mechanisms of these instruments was formulated. Rather, as some commentators have suggested, the instruments were the result of a strong political 'urge to act'.

Regarding the effectiveness of the 'bestuurlijke boete overlast' only one conclusion is possible, although no explicit goals were formulated. Whatever the desired goals were, these have not been reached, since no municipality has chosen this instrument. For a number of municipalities, mainly the larger cities, this instrument still remains a viable alternative, especially if the compensation that municipalities receive for the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' were to be lowered substantially or abolished.

The 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' has been introduced in a large majority of municipalities, but it is not clear whether this has resulted in a reduction of public nuisances. The six municipalities that have been studied more in-depth, could not answer the question whether the 'bestuurlijke strafbeschikking' influenced the amount of nuisances in public areas: too many other variables influence this outcome.

At first sight, it appears that the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' did not lead to a new way of thinkin or working. Even before the introduction of the 'strafbeschikking', municipalities could enforce local by-laws regarding nuisances. The introduction of the 'strafbeschikking' only provided them with an extra tool in their toolbox. But the 'bestuurlijke strafbeschikking overlast' does appear to have had an influence on municipalities' approach to the problems of nuisance and anti-social behavior. The work-processes 'behind the scenes' in several municipalities have changed, the

attention given to the quality and the performance of local law-enforcers has increased, and work-processes – for instance automation of work-procedures – have improved. The ‘bestuurlijke strafbeschikking overlast’ acted as a catalyst in this process, even though the transformation was already in motion. Especially local politicians, city councils and mayors, triggered by the nation-wide introduction of the instrument and by the corresponding financial compensation scheme, were encouraged to intensify their enforcement efforts. More local priorities are being set and the work of local law-enforcers has received more focus. The effects must however not be exaggerated: the introduction seems to have led to a shift in focus, and not an increase in enforcement. By this we mean that it is not so much a case of new goals being set, but a new instrument being used for existing goals.

An important side-effect of the ‘bestuurlijke strafbeschikking overlast’ is an increased importance of the quality of the written charges. Because these have to be sent to the central unit for processing, municipalities receive quick feedback when something is wrong with the ‘paperwork’. This, however, only pertains to the completeness of the written statements, not their quality. To date, no structural feedback can be given by the Public Prosecution Service on the reasons why cases are not prosecuted or why accused people refuse to pay the fine. The *number* of cases is known, but not the *reasons*, because they are not included in the central database of the Public Prosecution. Recently, a monitoring instrument that can give qualitative feedback to municipalities has been developed and is being tested.

Municipalities have started to improve the quality of the written charges (‘on paper’) and the quality of the local law enforcers (‘in the street’). Education and training of enforcers receive most attention. Besides this, many municipalities invest in the automation and standardisation of (parts of) the written charges. Attention for these issues has increased because of the introduction of the ‘bestuurlijke strafbeschikking overlast’.

Financial compensation

For each ‘bestuurlijke strafbeschikking overlast’ that has been issued correctly and sent to the CJIB, a municipality receives a standard financial compensation of € 40. This proves to be a strong stimulus for many municipalities to actively enforce local nuisance and anti-social behavior. If the compensation were to be abolished, almost two out of three municipalities would decrease their enforcement efforts (63%). If, on the other hand, the compensation were to be substantially *increased*, this would encourage half of all municipalities to increase their enforcement efforts (46%). There are, however, municipalities (especially smaller cities and villages that receive only a small compensation) where the financial compensation is not an important consideration: these municipalities invest in enforcement because they regard it as an important part of their enforcement policy. They think of the financial compensation as a minor benefit that will never outweigh the costs. The alternative instrument, the ‘bestuurlijke boete’, will not become an attractive alternative to most municipalities (62%) if the compensation for the ‘strafbeschikking’ is decreased or abolished. For 21 per cent of all municipalities, the ‘bestuurlijke boete’ becomes a viable alternative if the compensation were to be abolished.

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

B1. Begeleidingscommissie

Een onafhankelijke begeleidingscommissie zag op hoofdlijnen toe op de inhoudelijke en procedurele voortgang en kwaliteit van het onderzoek. De leden deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

Dhr. Prof. Dr. J. de Ridder – Rijksuniversiteit Groningen (voorzitter)

Dhr. Drs. O. Hendriks – WODC (opdrachtgever)

Mw. Mr. C. Blokhuis – Vereniging Nederlandse Gemeenten

Dhr. Prof. Mr. Dr. H.J.B. Sackers – Radboud Universiteit Nijmegen

Mw. Mr. G. Laane – Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mw. Mr. M. Stokkel – Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Landelijk

Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Juridisch beleidsmedewerker, CJIB

Manager Domein Buiten Invoer Unit, CJIB

Product-proces-begeleider afdeling OM-afdoening, CJIB

Beleidsadviseur Directie Rechtsbestel, Ministerie Veiligheid en Justitie

Kwaliteitssecretaris, CVOM

Amsterdam

Beleidsmedewerker Dienst Stadtoezicht Gemeente Amsterdam

Teamleider BOA's Dienst Stadtoezicht Gemeente Amsterdam

Projectcoördinator, Politie Amsterdam-Amstelland

Dordrecht

Beleidsmedewerker toezicht, Gemeente Dordrecht

Plv. districtschef Dordrecht, Politie Rotterdam-Rijnmond

Helmond

Coördinator stadswacht, Gemeente Helmond

Inspecteur van Politie, afdeling Helmond Politie Brabant-Zuidoost

Leeuwarden

Teamleider BOA's, Gemeente Leeuwarden

Coördinator handhaving, Gemeente Leeuwarden

Groepschef Leeuwarden, Politie Fryslan

Putten

Juridisch medewerker, Gemeente Putten

BOA Gemeente Putten

Groepschef Ermelo-Putten, Politie Noord en Oost-Gelderland

Rotterdam

Teamleider toezicht en handhaving, Gemeente Rotterdam

Teamleider BOA's Stadtoezicht, Gemeente Rotterdam

Beleidsadviseur Operationele zaken, Politie Rotterdam-Rijnmond

Productmanager toezicht en handhaving, Gemeente Rotterdam

Bijlage 3 Feitcodes ‘top tien’

In paragraaf 4.2 staat een tabel met de Top tien feiten waar gemeenten en politie bestuurlijke strafbeschikkingen voor hebben uitgeschreven. In die tabel zijn diverse feitcodes voor de overzichtelijkheid samengevoegd tot bredere categorieën. Ook zijn de formele juridische termen vervangen door normaal Nederlands. In deze bijlage geven we aan welke feiten precies zijn samengevoegd en wat de formele termen (inclusief de feitcodes) zijn.

Hond

- F145A als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd
- H325A als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een weggedeelte (mede) bestemd voor voetgangers
- H325C als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een andere (dan) door het College aangewezen plaats
- F145B als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak, speelweide of andere door het College aangewezen plaats
- F145D als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg zonder een deugdelijk middel dat is bestemd voor het verwijderen van uitwerpselen bij zich te dragen en/of dit middel niet op eerste vordering tonen aan de met het toezicht belaste ambtenaar
- H325B als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide
- F212G een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door zich als eigenaar of houder van een hond zich met die hond in een vastgestelde periode te bevinden buiten een aangewezen gebied, waar het verblijf van de hond is toegestaan

Afval

- H009 huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijzen via een inzamelvoorziening voor groep percelen of op wijkniveau aanbieden
- H013 huishoudelijke afvalstoffen op andere dan de vastgestelde dagen en tijden ter inzameling aanbieden
- H004 huishoudelijke afvalstoffen anders aanbieden dan via het aangewezen of verstrekte inzamelmiddel
- H006 huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijze aanbieden
- H022 straatafval achterlaten in de openbare ruimte zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen
- H096 als particulier een afvalstof, stof of voorwerp buiten een daarvoor bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer op of in de bodem houden, achterlaten of anderszins plaatsen op een zodanige wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu
- H012 categorieën huishoudelijke afvalstoffen, die zonder inzamelmiddel moeten worden aangeboden, niet op de voorgeschreven wijze ter inzameling aanbieden

- H015 de door het College aangewezen categorieën van afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen, niet op de voorgeschreven wijze ter inzameling aanbieden
- H014 andere categorieën van afvalstoffen dan huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst aanbieden
- H016 afvalstoffen die ter inzameling gereed staan doorzoeken en verspreiden
- H002 huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aanbieden, terwijl men geen gebruiker van het perceel is
- H005 andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen via inzamelmiddel aanbieden, dan waarvoor het is bestemd
- H017 andere afvalstoffen dan straatafval achterlaten in daartoe van gemeentewege geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen
- H007 afvalstoffen via het voor dat perceel toegewezen inzamelmiddel aanbieden, terwijl men niet de gebruiker van dat perceel is
- H008 via een inzamelvoorziening voor groep percelen of op wijkniveau andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen aanbieden, dan de categorie waarvoor de inzamelvoorziening bestemd is
- H019 afvalstoffen op voor het publiek zichtbare plaats in de open lucht en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer opslaan of opgeslagen hebben
- H020 afvalstoffen, stoffen of voorwerpen laden, lossen, vervoeren of andere werkzaamheden verrichten, zodanig dat de weg wordt verontreinigd of het milieu nadelig kan worden beïnvloed

Alcohol

- F121B op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) angebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben
- F121A op de weg (binnen een door de het College aangewezen gebied) alcoholhoudende drank nuttigen

Wildplassen

- F185 binnen de bebouwde kom buiten een daarvoor bestemde inrichting/plaats op of aan de weg zijn natuurlijke behoefte doen

Terrasverbod

- F101 zonder vergunning of anders dan de daarin gestelde voorwaarden, de weg of een weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan (bijv.: terrasverbod, reclameborden);zonder vergunning of anders dan de daarin gestelde voorwaarden de weg of weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming (bijv. terrasverbod, reclameborden)

Straatslaper

- F114 de weg of op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent of soortgelijk ander onderkomen als slaappleaats gebruiken

Auto te koop

- F190 een geparkeerd voertuig op een aangewezen weg of weggedeelte, waar dit niet is toegestaan, te koop aanbieden of verhandelen

Hangen

- F125B zonder redelijk doel; zich anders dan als bewoner of gebruiker van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen of van publiek toegankelijke gebouwen bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte

- F130A (in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte zich zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden
- F125A zonder redelijk doel in een portiek of poort ophouden of in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw zitten of liggen

Wildplakken

- F110B de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is; de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is, zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende een aanplakbiljet of ander geschrift, afbeelding of aanduiding dan wel met enigerlei stof enige afbeelding, letter, cijfer of teken hierop aanplakken of op andere wijze aanbrengen

Softdrugs

- F171A op de weg of weggedeelte (binnen een door het College aangewezen gebied) softdrugs gebruiken of voorhanden hebben

Overlast of hinder

- F120B op of aan de weg; op of aan de weg zich zodanig ophouden dat voor weggebruikers of bewoners van nabij de weg gelegen woningen onnodige overlast of hinder wordt veroorzaakt

Geluidshinder

- H205 als particulier met toestellen of geluidsapparaten dan wel op andere wijze handelingen verrichten, waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt, of toelaten dat deze handelingen worden verricht

Hek e.d. beklimmen

- F120A op of aan de weg klimmen of zich bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, heining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair

Bijlage 4 Feitenlijst

In deze bijlage staat voor welke feitcodes gemeenten sinds de start bestuurlijke strafbeschikkingen overlast hebben uitgeschreven. De lijst is gesorteerd op aantal met de meest gebruikte feitcode bovenaan.

Code	Aantal	Omschrijving
F145A	12.073	als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat de hond is aangeliind
H009	5.611	huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijzen via een inzamelvoorziening voor groep percelen of op wijkniveau aanbieden
H013	3.517	huishoudelijke afvalstoffen op andere dan de vastgestelde dagen en tijden ter inzameling aanbieden
F185	2.731	binnen de bebouwde kom buiten een daarvoor bestemde inrichting/plaats op of aan de weg zijn natuurlijke behoefte doen
H004	2.609	huishoudelijke afvalstoffen anders aanbieden dan via het aangewezen of verstrekte inzamelmiddel
H325A	2.129	als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een weggedeelte (mede) bestemd voor voetgangers
F101	2.110	zonder vergunning of anders dan de daarin gestelde voorwaarden, de weg of een weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan (bijv.: terrasverbod, reclameborden); zonder vergunning of anders dan de daarin gestelde voorwaarden de weg of weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming (bijv. terrasverbod, reclameborden)
F121A	1.935	op de weg (binnen een door de het College aangewezen gebied) alcoholhoudende drank nuttigen
H325C	1.628	als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een andere (dan) door het College aangewezen plaats
F145B	1.543	als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak, speelweide of andere door het College aangewezen plaats
H006	1.513	huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijze aanbieden
F145D	1.494	als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg zonder een deugdelijk middel dat is bestemd voor het verwijderen van uitwerpselen bij zich te dragen en/of dit middel niet op eerste vordering tonen aan de met het toezicht belaste ambtenaar
F121B	1.268	op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) angebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben
F114	1.112	de weg of op of aan de weg een voertuig, woonwagen, tent of soortgelijk ander onderkomen als slaapplek gebruiken
H022	1.097	straatafval achterlaten in de openbare ruimte zonder gebruik te maken van de van gemeentewege of anderszins geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen
H096	671	als particulier een afvalstof, stof of voorwerp buiten een daarvoor bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet Milieubeheer op of in de bodem houden, achterlaten of anderszins plaatsen op een zodanige wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu
F190	623	een geparkeerd voertuig op een aangewezen weg of weggedeelte, waar dit niet is toegestaan, te koop aanbieden of verhandelen
H012	603	categorieën huishoudelijke afvalstoffen, die zonder inzamelmiddel moeten worden aangeboden, niet op de voorgeschreven wijze ter inzameling aanbieden
H015	300	de door het College aangewezen categorieën van afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen, niet op de voorgeschreven wijze ter inzameling aanbieden
H014	281	andere categorieën van afvalstoffen dan huishoudelijke afvalstoffen aan de inzameldienst aanbieden
F110B	280	de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is; de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is, zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende een aanplakbiljet of ander geschrift, afbeelding of aanduiding dan wel met enigerlei stof enige afbeelding, letter, cijfer of teken hierop aanplakken of op andere wijze aanbrengen
H016	262	afvalstoffen die ter inzameling gereed staan doorzoeken en verspreiden
F125A	259	zonder redelijk doel in een portiek of poort ophouden of in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw zitten of liggen

H002	244	huishoudelijke afvalstoffen ter inzameling aanbieden, terwijl men geen gebruiker van het perceel is
F171A	219	op de weg of weggedeelte (binnen een door het College aangewezen gebied) softdrugs gebruiken of voorhanden hebben
F135	216	zich met een fiets of bromfiets bevinden op een terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden, welke publiek trekt
F205	190	een kampeerwagen, caravan, magazijnwagen, keetwagen, aanhangwagen of ander dergelijk voertuig op een aangewezen weg waar dit niet is toegestaan, langer dan de vastgestelde termijn doen of laten staan
H005	180	andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen via inzamelmiddel aanbieden, dan waarvoor het is bestemd
F136	132	zich met een winkelwagentje op of aan de weg bevinden op meer dan de toegestane afstand van het bedrijf dat het winkelwagentje ter beschikking heeft gesteld
F130A	125	(in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte zich zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden
F111	110	op of aan door het College aangewezen wegen of gedeelten daarvan gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen onder publiek verspreiden dan wel openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken
F120B	108	op of aan de weg; op of aan de weg zich zodanig ophouden dat voor weggebruikers of bewoners van nabij de weg gelegen woningen onnodige overlast of hinder wordt veroorzaakt
F100	106	als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperateur of gids voor publiek optreden op of aan door de burgemeester aangewezen (gedeelte van een) weg, waar dit niet is toegestaan
H017	94	andere afvalstoffen dan straatafval achterlaten in daartoe van gemeentewege geplaatste of voorgeschreven bakken, manden of soortgelijke voorwerpen
H320	74	in de openlucht vuur aanleggen, stoken of hebben
H007	72	afvalstoffen via het voor dat perceel toegewezen inzamelmiddel aanbieden, terwijl men niet de gebruiker van dat perceel is
F125B	65	zonder redelijk doel; zich anders dan als bewoner of gebruiker van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen of van publiek toegankelijke gebouwen bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte
H325B	65	als eigenaar of houder van een hond er niet voor zorgen dat deze hond zich niet van uitwerpselen ontdoet; een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak of speelweide
F105	63	als houder van een horecabedrijf, dit voor bezoekers geopend hebben of aldaar bezoekers toelaten of laten verblijven, buiten de vastgestelde openingstijden
F095	60	zonder vergunning op of aan de weg als dienstverlener optreden of zijn diensten als zodanig aanbieden
H008	60	via een inzamelvoorziening voor groep percelen of op wijkniveau andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen aanbieden, dan de categorie waarvoor de inzamelvoorziening bestemd is
F210	57	een voertuig dat is voorzien van een aanduiding van handelsreclame op een weg parkeren met als doel handelsreclame te maken
F212B	51	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied anders dan tot doel van dagrecreatie
H019	51	afvalstoffen op voor het publiek zichtbare plaats in de open lucht en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer opslaan of opgeslagen hebben
F212G	46	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door zich als eigenaar of houder van een hond zich met die hond in een vastgestelde periode te bevinden buiten een aangewezen gebied, waar het verblijf van de hond is toegestaan
H305	44	zonder daartoe bevoegd te zijn schade toebrengen aan bomen, heesters, bloemen of grasperken in een park, een bos of op andere dergelijke plaatsen
H020	43	afvalstoffen, stoffen of voorwerpen laden, lossen, vervoeren of andere werkzaamheden verrichten, zodanig dat de weg wordt verontreinigd of het milieu nadelig kan worden beïnvloed
H310	40	met een voertuig rijden door een park/plantsoen of op een niet van de weg deel uitmakende, van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook
F110A	35	de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is; de weg of dat gedeelte van een onroerend goed dat vanaf de weg zichtbaar is bekrassen of bekladden
F130C	31	(in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte; (in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte voor een ander doel bezigen dan waarvoor de ruimte bestemd is
F195	25	een defect voertuig op een weg, langer dan de vastgestelde termijn
H300	20	zonder daartoe bevoegd te zijn zich bevinden buiten wegen of paden, die liggen in/op voor publiek toegankelijke parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken of grasperken dan wel in/tussen aanplantingen, bloemperken, heester- of struikgewassen, die op of aan de weg liggen
F120A	19	op of aan de weg; op of aan de weg klimmen of zich bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, heining of andere

		afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair
H011	19	huishoudelijke afvalstoffen niet op de voorgeschreven wijzen via brengdepot op lokaal of regionaal niveau aanbieden
H107	17	een voertuigwrak plaatsen of aanwezig hebben op de weg
F131	17	op of aan de weg een fiets, snorfiets of bromfiets plaatsen of laten staan tegen een raam, een raamkozijn, een deur, de gevel van een gebouw of in de ingang van een portiek, waardoor de doorgang wordt versperd, dan wel in strijd met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of portiek
F115	13	tijdens uren waarop het niet is toegestaan op de weg of openbaar water enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur- of verfstof of vergereedschap te vervoeren of bij zich te hebben
H205	12	als particulier met toestellen of geluidsapparaten dan wel op andere wijze handelingen verrichten, waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt, of toelaten dat deze handelingen worden verricht
F250A	11	zich in/op voor publiek toegankelijke natuurgebieden, bossen, parken, plantsoenen of recreatieterreinen bevinden ten aanzien waarvan door het bevoegde gezag is verklaard dat het gebruik van een motorvoertuig, bromfiets, fiets, rij- of trekdiër overlast kan veroorzaken of schade kan berokkenen aan milieuwaarden, te weten met een vervoermiddel in gesloten tijd of gesloten gebied
F145C	9	als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg zonder dat de hond is voorzien van een halsband of een door middel van tatoeage aangebracht identificatiemerk, die de eigenaar of houder van de hond duidelijk doet kennen
H003A	9	de aangewezen categorieën huishoudelijke afvalstoffen aanbieden aan anderen dan de aangewezen inzameldienst of inzamelaar
H010	9	via een brengdepot op lokaal of regionaal niveau andere categorieën huishoudelijke afvalstoffen aanbieden, dan de categorie waarvoor het brengdepot bestemd is
F151	8	als degene die één of meer dieren onder zijn hoede heeft, niet door voorzorgsmaatregelen die van hem mogen worden verwacht, voorkomen dat deze dieren voor de omgeving hinderlijk zijn
F118	6	op de weg (binnen een door het College aangewezen gebied) skaten of skateboarden
H311	5	met een voertuig rijden (crossen) door een park/ plantsoen of op een niet van de weg deel uitmakende, van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook
F150B	5	als eigenaar of houder van een hond deze laten verblijven/lopen op of aan de weg of op een terrein van een ander, terwijl na schriftelijke aanzegging van het College deze hond niet op of aan de weg of op een terrein van een ander, terwijl na schriftelijke aanzegging van het College deze hond niet kort is aangelijnd en gemuilkorfd
F070A	5	zonder vergunning van de burgemeester; zonder vergunning van de burgemeester op of aan de weg een evenement, feest of wedstrijd geven of houden
F212E	5	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door anders dan in de aanwezige afvalbakken wegwerpen, neerleggen en/of achterlaten van afval, vuilnis, resten van levensmiddelen, papier, blikken, flessen of verpakkingsmateriaal
F235	4	met of voor een vaartuig een ligplaats innemen, hebben of beschikbaar stellen op een gedeelte van een openbaar water waar dit niet is toegestaan
F250B	4	zich in/op voor publiek toegankelijke natuurgebieden, bossen, parken, plantsoenen of recreatieterreinen bevinden ten aanzien waarvan door het bevoegde gezag is verklaard dat het gebruik van een motorvoertuig, bromfiets, fiets, rij- of trekdiër overlast kan veroorzaken of schade kan berokkenen aan milieuwaarden, te weten met een motorvoertuig, bromfiets, fiets of paard buiten de (onverharde) wegen of gemarkeerde paden
F180A	4	de weg niet (doen) reinigen na een verontreiniging ontstaan bij het laden, lossen of vervoeren van stoffen of voorwerpen of bij andere werkzaamheden terstond, bij gevaar voor de verkeersveiligheid of bij gevaar voor beschadiging van het wegdek
F240	4	als bader of zwemmer in openbaar water zich zodanig gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden
F130B	3	(in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte; (in of op) een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke ruimte verontreinigen
F212A	3	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door het parkeren of aanwezig hebben van een voertuig of vaartuig
H109	3	zich als eigenaar of kentekenhouder ontdoen van een autowrak, dat afkomstig is van een huishouden, anders dan door afgifte aan inrichtingen, genoemd in artikel 6 van het Besluit Beheer Autowrakken
F212C	3	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door met geluid voortbrengende apparatuur overlast te veroorzaken
F216	3	een voertuig parkeren of enig ander voorwerp plaatsen of laten staan op een weggedeelte waarvan door het bevoegde gezag is bekend gemaakt dat dit niet is toegestaan op de in die bekendmaking genoemde dagen en tijden (markt, evenement, kermis enz)
F236A	2	het zonder ontheffing van het College varen, doen of laten varen met enig vaartuig
F150A	1	als eigenaar of houder van een hond deze laten verblijven/lopen op of aan de weg of op

		een terrein van een ander, terwijl na schriftelijke aanzegging van het College deze hond niet op of aan de weg of op een terrein van een ander, terwijl na schriftelijke aanzegging van het College deze hond niet kort is aangeliend
F245	0	zich zonder redelijk doel aan, op, of in een vaartuig in openbaar water vasthouden, klimmen, begeven of bevinden
F133	0	een motorvoertuig, bromfiets of fiets op of aan de weg laten staan, anders dan deugdelijk afgesloten of onder behoorlijk toezicht
F155	0	als rechthebbende er niet voor zorgen dat zodanige maatregelen worden getroffen dat het vee/pluimvee in een aan een weg liggend weiland of terrein, die weg niet kan bereiken
F126	0	op de weg vervoeren, bij zich dragen of anderszins voorhanden hebben van kerstbomen, autobanden en andere voorwerpen of stoffen, met het kennelijk doel deze op de weg te verbranden
F140A	0	zich in de nabijheid van een persoon, gebouw, woonwagen of woonschip ophouden met de kennelijke bedoeling deze persoon of een zich daarin bevindende persoon te bespieden
H315	0	roken in bos, duin dan wel andere dergelijke gebieden op tijd en plaats waarop dit niet is toegestaan
F070B	0	zonder vergunning van de burgemeester; zonder vergunning van de burgemeester een georganiseerde dropping houden of daaraan deelnemen op een ander terrein dan een daarvoor bestemd sportterrein
F250C	0	zich in/op voor publiek toegankelijke natuurgebieden, bossen, parken, plantsoenen of recreatieterreinen bevinden ten aanzien waarvan door het bevoegde gezag is verklaard dat het gebruik van een motorvoertuig, bromfiets, fiets, rij- of trekdiër overlast kan veroorzaken of schade kan berokkenen aan milieuwaarden, te weten met een rij- of trekdiër buiten de daarvoor bestemde paden
F117	0	met een voertuig dat niet is voorzien van rubberbanden rijden over de berm, de glooiing en de zijkant van de weg
F140B	0	een persoon in een gebouw, woonwagen of woonschip door middel van een verrekijker bespieden
F180B	0	de weg niet (doen) reinigen na een verontreiniging ontstaan bij het laden, lossen of vervoeren van stoffen of voorwerpen of bij andere werkzaamheden; de weg niet (doen) reinigen na een verontreiniging ontstaan bij het laden, lossen of vervoeren van stoffen of voorwerpen of bij andere werkzaamheden na het beëindigen van de werkzaamheden (iedere dag) in overige situaties
F212D	0	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door te graven of te spitten of doen graven of spitten op buiten het strand, de zandhelling, speelkuilen of zandbakken gelegen gedeelten
F212F	0	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door een afvalmand, -bak of soortgelijk voorwerp op andere wijze te gebruiken dan tot het deponeren van klein afval
F214	0	een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied -een voertuig met stankverspreidende stoffen parkeren daar waar bewoners of gebruikers van nabijgelegen gebouwen of terreinen daarvan hinder of overlast (kunnen) ondervinden
F260A	0	met een motorrijtuig gebruik maken van een weg in strijd met de verordening tot het bevorderen van ongestoord wetenschappelijk onderzoek van de RadioSterrenWacht (storingsvrije zone), te weten rijdend
F260B	0	met een motorrijtuig gebruik maken van een weg in strijd met de verordening tot het bevorderen van ongestoord wetenschappelijk onderzoek van de RadioSterrenWacht (storingsvrije zone), te weten parkeren danwel laten staan
H330	0	met een pleziervaartuig varen in/door rietkragen, biezen of ander opstaand gewas dan wel een pleziervaartuig daar afmeren

Feiten die ontbreken volgens gemeenten:

- Fietsers in voetgangersgebied/fout geparkeerde fietsen (6 x genoemd)
- Wet Mulder feiten (3 x genoemd)
- Slopen/bouwen/kappen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning
- Openlijk softdruggebruik
- Overmatig voeren vogels
- Te laat binnenhalen afvalcontainers
- Uitbreiden van de verordening over roken in het bos (B315) met vuur stoken of op andere wijze brandgevaar veroorzaken
- Illegaal aanleggen uitwegen
- F225: zonder vergunning venten
- F220: zonder vergunning collecteren/bedelen

- R406: parkeren op groenstrook
- D537: artikel 461WvSr
- Overtredingen van Visserijwet, Winkeltijdenwet, Zondagswet en bepaalde milieudelicten zoals storten van asbest.

Er zijn verschillende redenen mogelijk waarom gemeenten deze feiten noemen. Het kan gaan om feiten die ontbreken in het feitenboekje, die daardoor niet feitgecodeerd afgedaan kunnen worden. Het kan echter ook gaan om feiten die wel opgenomen zijn in het feitenboekje, maar waarvoor een BOA uit Domein I niet bevoegd is, of waarvoor de BOA op grond van OM-beleid niet bevoegd is. Daarnaast kan het gaan om feiten die wel opgenomen zijn in het feitenboekje, maar die gemeenten graag toegevoegd zouden zien aan de feitenlijst die gehanteerd wordt voor de regeling pv-vergoeding (Mulder en bestuurlijke strafbeschikking overlast).

Bijlage 5 Verantwoording enquête

Internetenquête

Voor dit onderzoek is een enquête via internet gehouden onder 418 Nederlandse gemeenten.⁹¹ Om de respons zo hoog mogelijk te maken is gekozen voor een enquête via internet omdat dit een aantal voordelen heeft ten opzichte van andere methoden van dataverzameling:

- Vragen kunnen worden ingevuld op een moment dat het de respondent uitkomt.
- Tussentijdse onderbreking om bijvoorbeeld een antwoord op te zoeken is mogelijk.
- Verschillende mensen kunnen elk een deel van de vragenlijst invullen.
- De respons kan continu gemonitord worden en herinneringen kunnen eenvoudig worden verstuurd aan diegenen die nog niet hebben meegedaan.
- 'Routing' van vragen kan worden geautomatiseerd waardoor respondenten alleen vragen voorgelegd krijgen die voor hen relevant zijn.
- De data zijn na afronding van het veldwerk direct beschikbaar voor verwerking en analyse zonder dat data-entry nodig is.

Contactpersonen

Het CJIB beschikt over een lijst met contactgegevens van 329 gemeenten waar al een gemeentelijke contactfunctionaris voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast is. Het CJIB heeft deze gemeenten benaderd met de vraag of hun gegevens verstrekt mochten worden aan DSP-groep. Eén gemeente had hier bezwaar tegen – deze gemeente is niet benaderd voor dit onderzoek.

Met de 89 gemeenten waarvan het CJIB geen contactpersoon had, is door DSP-groep telefonisch contact opgenomen om een contactpersoon te achterhalen. In alle gemeenten is dit gelukt. In 72 gemeenten is een persoonlijk emailadres van die persoon ontvangen, in de resterende 17 gemeenten is de uitnodiging op verzoek van de gemeente verzonden aan het algemene emailadres ter attentie van de contactpersoon.

Respons

Op 23 november 2011 is aan 409⁹² gemeentelijke contactpersonen een email verzonden met een link naar de internetvragenlijst. Als bijlage is een brief van het WODC meegezonden waarin het belang van het onderzoek werd uitgelegd en waarin werd benadrukt dat deelname aan de enquête wenselijk was – ook voor gemeenten die geen gebruik maken van de bestuurlijke strafbeschikking overlast of bestuurlijke boete overlast. Non-respondenten kregen na een week en twee dagen voor de officiële sluiting van de enquête een rappel. Na sluiting van de onderzoekstermijn hadden 287 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Vervolgens zijn alle gemeenten die nog niet hadden gereageerd door DSP-groep gebeld. Zij kregen het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen. In 14 gemeenten

Noot 91 Het aantal gemeenten daalt door gemeentelijke herindelingen: op 1 januari 2012 waren er nog maar 415 gemeenten in Nederland, maar ten tijde van de enquête waren er 418 gemeenten.

Noot 92 Twee personen vulden de lijst in namens drie gemeenten, vier personen vulden de lijst in namens twee gemeenten.

is dit ook nog gebeurd. In totaal vulden 301 gemeenten de vragenlijst in. De netto respons voor alle gemeenten komt daarmee op 72% en de netto respons voor alle contactpersonen op 74%.

Redenen voor non-respons

Uit de nabelronde en eerdere mailwisselingen bleek de reden om niet mee te doen vooral van praktische aard te zijn (zie onderstaande tabel).

Redenen non-respons

	Aantal
Contactpersoon niet aanwezig/bereikbaar	73
Geen tijd	11
Uitbesteed aan andere gemeente	9
Contactpersoon niet meer werkzaam	6
Wil niet meewerken aan onderzoek	5
Mail niet ontvangen	4
Mail doorgestuurd naar collega	3
Link werkte niet	2
Contactpersoon ziek	2
Doet niets met bestuurlijke strafbeschikking/bestuurlijke boete	2
Totaal	117

Kwaliteit van de respons

In totaal heeft 72 procent van alle gemeenten de vragenlijst ingevuld. Is de steekproef representatief voor de hele populatie? We kunnen dat uiteraard alleen controleren voor variabelen die we zowel van de populatie als van de steekproef hebben; in dit geval zijn dat gemeentegrootte en provincie.

Respons naar gemeentegrootte

	Populatie		Respons	
Kleine gemeenten (< 40.000 inwoners)	310	74%	216	72%
Middelgroot (40.000 tot 100.000 inwoners)	82	20%	65	22%
Groot (100.000 tot 250.000 inwoners)	22	5%	17	6%
G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)	4	1%	3	1%
Totaal	418	100%	301	100%

In Nederland heeft 74 procent van de gemeenten minder dan 40.000 inwoners. In onze steekproef was die groep heel licht ondervertegenwoordigd met 72 procent. De middelgrote en grotere gemeenten waren heel licht oververtegenwoordigd. Maar de verschillen tussen de populatie en de steekproef zijn klein.

Respons per provincie

	Populatie	%	Respons	%
Drenthe	12	3%	8	3%
Flevoland	6	1%	3	1%
Friesland	27	6%	20	7%

Gelderland	56	13%	45	15%
Groningen	23	6%	16	5%
Limburg	33	8%	26	9%
Noord-Brabant	67	16%	54	18%
Noord-Holland	58	14%	35	12%
Overijssel	25	6%	19	6%
Utrecht	26	6%	18	6%
Zeeland	13	3%	8	3%
Zuid-Holland	72	17%	49	16%
Totaal	418	100%	301	100%

Gemeenten uit Gelderland en Noord-Brabant zijn heel licht (2%) oververtegenwoordigd in de steekproef. Andersom zijn gemeenten uit de Noord-Holland heel licht (ook 2%) ondervertegenwoordigd. Maar de verschillen zijn zo klein dat we ook op basis van provincie durven te stellen dat de steekproef een goede afspiegeling vormt van de populatie.

Contactpersoon bij het CJIB

Voor alle gemeenten die al een contactpersoon bij het CJIB hebben, is de uitnodiging om de enquête in te vullen direct naar die persoon gemaild. In de andere gemeenten moest door DSP-groep een contactpersoon worden gezocht. Het blijkt dat de respons onder die tweede groep gemeenten iets lager was dan in de eerste groep, vooral omdat het moeilijk was die gemeentelijke contactpersonen over te halen de vragenlijst in te vullen. Via telefoon en email is uitgelegd dat ook gemeenten zonder bestuurlijke strafbeschikking overlast aan het onderzoek mee moesten doen. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat ook een meerderheid van 61 procent van de gemeenten zonder bestuurlijke strafbeschikking overlast de enquête heeft ingevuld.

Bijlage 6 Tabellen enquête

In deze bijlage geven we de resultaten van de enquête in tabelvorm weer. Van de 301 gemeenten die deelnamen vulden 279 de vragenlijst volledig in: een kleine groep van 22 respondenten haakte ergens in de loop van de vragenlijst af. Alle gegeven antwoorden zijn meegeteld. Daardoor verschilt het totale aantal gemeenten per vraag.

Tabel 1 Van welk instrument maakt uw gemeente op dit moment gebruik? (n=301)

	Aantal	%
Bestuurlijke strafbeschikking overlast	214	71%
Bestuurlijke boete	0	0%
Geen van beide	87	29%
Totaal	301	100%

Selectie: Gemeenten met 'geen van beide'

Tabel 2 Waarom heeft uw gemeente niet voor de bestuurlijke boete overlast of de bestuurlijke strafbeschikking overlast gekozen? (n=86) (meerdere antwoorden mogelijk)

Reden	Aantal	%
We zijn er nog mee bezig om het in te voeren	41	48%
Handhaving door de politie is afdoende	19	22%
Financieel onhaalbaar om met (eigen) BOA's te werken	16	19%
Gemeente heeft (bijna) geen overlast	15	17%
Er zijn andere afdoende instrumenten	11	13%
Te weinig capaciteit voor het gebruik van de instrumenten	8	9%
Te weinig capaciteit om invoering van instrumenten te regelen	8	9%
Anders, namelijk	10	12%

Onder de categorie 'anders' werd verschillende keren opgemerkt dat gemeente in afwachting van een fusie waren, of niet beschikten over BOA's. Ook werd genoemd dat nader onderzoek zou worden uitgevoerd naar haalbaarheid van bestuurlijke strafbeschikking overlast/bestuurlijke boete overlast.

Een aantal gemeenten heeft een toelichting gegeven op het antwoord. Zo geven verschillende gemeente aan wat de status is van het invoeren van de bestuurlijke strafbeschikking overlast (bijvoorbeeld: BOA is nog in opleiding, we zijn nog BOA's aan het werven, we moeten intern nog zaken regelen). Daarnaast zijn er vier gemeenten die aangeven dat ze gebruik maken van de Politie Straf Beschikking (PSB). Het voordeel van de PSB boven de bestuurlijke strafbeschikking overlast is volgens een gemeente dat met de PSB de gemeente geen formele 24-uurs verantwoordelijkheid voor handhaving van overlast in de openbare ruimte heeft. Dit blijft zoals in de huidige situatie een primaire taak van de politie. De politie in die gemeente heeft aangegeven dat zij het huidige capaciteitsniveau voor handhaving van overlast in de openbare ruimte zoveel mogelijk op peil zal houden.

Overlast in de gemeente

Tabel 3 Wordt in uw gemeente naar verhouding tot andere gemeenten (heel) veel, gemiddeld of (heel) weinig overlast ervaren? (n=85)

Mate van overlast	Aantal	%
Heel weinig overlast	9	11%
Weinig overlast	36	42%
Gemiddeld overlast	39	46%
Veel overlast	1	1%
Heel veel overlast	0	0%
Totaal	85	100%

Eén gemeente geeft aan dat er heel weinig overlast is, maar dat de gemeente desondanks voornemens is om de bestuurlijke strafbeschikking overlast in te voeren. Reden hiervoor is dat sommige vormen van overlast plotseling tot politiek zwaartepunt zijn gepromoveerd en de wens ontstaat om hier extra op toe te zien.

Tabel 4 Wat zijn de drie meest voorkomende vormen van overlast in uw gemeente? (n=85) (meerdere antwoorden mogelijk)

Vormen van overlast	Aantal	%
Hondenpoep	62	73%
Parkeeroverlast	48	57%
Overlast van groepen jongeren	38	45%
Geluidsoverlast	22	26%
Rommel op straat	18	21%
Overlast door omwonenden	15	18%
Loslopende honden	13	15%
Huisvuil verkeerd aanbieden	11	13%
Dronken mensen op straat	3	4%
Overlast van zwervers/daklozen	1	1%
Anders, namelijk	9	11%

Bij anders namelijk zijn antwoorden gegeven als verkeersoverlast (te hard rijden/agressief rijgedrag), paardenpoep, afval in het buitengebied.

Informatieverstrekking

Tabel 5 Wat vond u van de informatieverstrekking vanuit het Rijk (CJIB) en de VNG over de mogelijkheden en beperkingen van de bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking overlast voordat de regelingen werden ingevoerd? (n=85)

Oordeel	Aantal	%
Zeer goed	0	0%
Goed	35	41%
Neutraal	38	45%
Slecht	4	5%
Zeer slecht	0	0%
Geen mening	8	9%
Totaal	85	100%

Kanttekening van een van de gemeenten is: De informatiebijeenkomsten op locatie schepten duidelijkheid. Telefonisch consult vanuit het CJIB was niet altijd eenduidig. Medewerkers spraken elkaar soms tegen.

Een ander persoon geeft juist een positieve toelichting: Het CJIB geeft goede voorlichting en is behulpzaam bij het assisteren. Vragen worden snel beantwoord.

Ontwikkelingen in beleid

Tabel 6 Op dit moment maakt uw gemeente geen gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Hieronder wordt een aantal scenario's geschetst. Kunt u per scenario aangeven of de bestuurlijke strafbeschikking overlast in dat scenario voor uw gemeente een aantrekkelijk alternatief is? (n=83)

Scenario's	Aantal	%
Scenario 1: De vergoeding van de bestuurlijke strafbeschikking overlast's wordt substantieel verhoogd	59	71%
Scenario 2: Er komt een jaarlijkse vergoeding (bijv. via het gemeentefonds) maar de vergoeding per geschreven proces-verbaal vervalt	40	48%
Scenario 3: Er worden meer feiten toegevoegd waarop gehandhaafd mag worden, maar de vergoedingen per geschreven proces-verbaal dalen wel	28	34%

Selectie: gemeenten met bestuurlijke strafbeschikking

Jaartal ingang

Tabel 7 Jaartal van ingang bestuurlijke strafbeschikking overlast (n=212)

Jaar	Aantal	%
2009	7	3%
2010	112	53%
2011	90	42%
2012	3	1%
Totaal	212	100%

Reden keuze bestuurlijke strafbeschikking

Tabel 8 Waarom heeft uw gemeente voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast gekozen en niet voor de bestuurlijke boete overlast? (n=211) (meerdere antwoorden mogelijk)

Reden	Aantal	%
Kost onze gemeente minder capaciteit	174	82%
Betere stroomlijning: bestuurlijke strafbeschikking en strafrecht	82	39%
Wij volgden het voorbeeld van andere gemeenten	51	24%
Levert financieel meer op dan de bestuurlijke boete overlast	28	13%
Anders, namelijk	15	7%
Weet ik niet	13	6%

Bij anders namelijk zijn de volgende antwoorden gegeven:

- In regionaal verband voor gekozen (afstemming tussen politie, OM en gemeenten) (7x)
- Op advies van de politie (2x)
- Voorheen werd het door de regiopolitie afgehandeld, die doen het nu niet meer.
- Het effect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast in repressieve zin (lik-op-stuk) is groter dan bij bestuurlijke boete overlast.
- bestuurlijke strafbeschikking overlast is meer gericht op strafrechtelijk handhaven en procedures zijn korter dan bij bestuurlijke boete overlast.
- Met de bestuurlijke strafbeschikking overlast blijft de mogelijkheid aanwezig om met de politie samen te werken. Bij de bestuurlijke boete overlast is dat niet mogelijk.
- De reikwijdte van de bestuurlijke boete overlast was te gering om kostenefficiënt aan de slag te kunnen gaan.

Overlast in de gemeente

Tabel 9 Wordt in uw gemeente naar verhouding tot andere gemeenten (heel) veel, gemiddeld of (heel) weinig overlast ervaren? (n=211)

Mate van overlast	Aantal	%
Heel weinig overlast	5	2%
Weinig overlast	53	26%
Gemiddeld overlast	141	67%
Veel overlast	11	5%
Heel veel overlast	1	0%
Totaal	211	100%

Tabel 10 Wat zijn de drie meest voorkomende vormen van overlast in uw gemeente? (n=209) (*meerdere antwoorden mogelijk*)

Vormen van overlast	Aantal	%
Hondenpoep	162	78%
Parkeeroverlast	137	66%
Overlast van groepen jongeren	86	41%
Huisvuil verkeerd aanbieden	74	35%
Loslopende honden	53	25%
Rommel op straat	37	18%
Geluidsoverlast	29	14%
Overlast door omwonenden	13	6%
Wildplassen	6	3%
Overlast van zwervers/daklozen	5	2%
Dronken mensen op straat	3	1%
Anders, namelijk	10	5%

Bij anders namelijk zijn antwoorden gegeven als:

paardenpoep, geuroverlast, afvalverbrandingen, onrechtmatig particulier gebruik van de openbare weg, overlast overspannen/gestoorde personen, overlast recreatiegebieden, illegale reclame-uitingen, art 461 verboden toegang op bijv. schoolpleinen en bos/buitengebied.

Feitenlijst bestuurlijke strafbeschikking overlast

Tabel 11 Bevat de feitenlijst alle feiten die bij u in de gemeente belangrijk gevonden worden? (n=209)

	Aantal	%
Ja, de huidige feitenlijst is afdoende voor onze gemeente	185	89%
Nee in de huidige feitenlijst ontbreken feiten	24	11%
Totaal	209	100%

Gemeenten kunnen aangeven welke feiten volgens hen ontbreken:

- Fietsers in voetgangersgebied/fout geparkeerde fietsen (6x)
- Wet Mulder feiten (3x)
- Slopen/bouwen/kappen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning
- Openlijk softdruggebruik
- Overmatig voeren vogels

- Te laat binnenhalen afvalcontainers
- Uitbreiden van de verordening over roken in het bos (B315) met vuur stoken of op andere wijze brandgevaar veroorzaken
- Illegaal aanleggen uitwegen
- F225: zonder vergunning venten
- F220: zonder vergunning collecteren/bedelen
- R406: parkeren op groenstrook
- D537: artikel 461WvSr
- Overtredingen van Visserijwet, Winkeltijdenwet, Zondagswet en bepaalde milieudelicten zoals storten van asbest.

Een gemeente heeft aangegeven dat de feitenlijst op zich wel voldoende is, maar dat de gemeente grote beperkingen ervaart in het adequaat optreden van de BOA vanwege de beperkingen in de bevoegdheid van de BOA. De zogenaamde opsporingsdomeinen (domein I Openbare Ruimte) geven te veel beperking.

Aanpassing APV

Tabel 12 Heeft uw gemeente de APV aangepast met feiten uit de feitenlijst zodat meer feiten dan voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast kunnen worden bestraft? (n=209)

	Aantal	%
Ja	25	12%
Nee, maar staat wel geagendeerd	34	16%
Nee, staat niet geagendeerd	132	63%
Nee in de APV staan sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast juist minder feiten opgesomd	18	9%
Totaal	209	100%

Kosten

Tabel 13 Hoe verhouden de kosten en baten (in tijd, capaciteit en geld) van de bestuurlijke strafbeschikking overlast zich in uw ogen tot elkaar? (n=208)

	Aantal	%
De kosten zijn groter dan de baten: het kost meer dan het oplevert	126	61%
De kosten en baten zijn ongeveer gelijk	32	15%
De baten zijn groter dan de kosten: het levert meer op dan wat het kost	5	2%
Weet niet/geen mening	45	22%
Totaal	208	100%

Verschillende gemeenten die van mening zijn dat de kosten groter zijn dan de baten geven daarbij aan dat het optreden tegen overlastfeiten en het verwerken van de bestuurlijke strafbeschikking overlast behoorlijk arbeidsintensief is en daardoor nooit opweegt tegen de baten.

Andere gemeenten zijn van mening dat in financiële zin de kosten inderdaad hoger zijn. Maar vanwege de precedentwerking (de gemeente doet in de ogen van burgers iets aan de overlast) overstijgen deze maatschappelijke baten wel degelijk de gemaakte financiële kosten.

De gemeenten is gevraagd om (bij benadering) aan te geven wat de jaarlijkse kosten zijn voor de handhaving op overlastfeiten via de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Het bleek voor gemeenten niet eenvoudig om hier antwoord op te geven. Uiteindelijk gaven 85 gemeenten een bedrag op. Het gemiddelde bedrag is €776.301,- en het varieert van €100,- tot €46.000.000.

Tabel 14 Jaarlijkse kosten voor de handhaving op overlastfeiten via de bestuurlijke strafbeschikking overlast (n=85)

	Aantal	%
tot €50.000	22	26%
€50.000 tot €100.000	18	21%
€100.000 tot €500.000	33	39%
€500.000 tot €1.000.000	5	6%
€1.000.000 en meer	7	8%
Totaal	85	100%

Zoals te verwachten is, geldt dat hoe groter de gemeente is, hoe hoger de jaarlijkse kosten.

De gemeenten zijn ook gevraagd om aan te geven hoe de kosten verdeeld zijn over de verschillende kostenposten. In totaal konden ze 100 punten verdelen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van hoe de kosten verdeeld zijn.

Tabel 15 Verdeling kosten over verschillende kostenposten (n=83)

	Aantal	%
Loonkosten BOA's	4865	59%
Overheadkosten	893	11%
Overige kosten	695	8%
Opleidingskosten BOA's	585	7%
Kosten transport en technische handhavingsmiddelen	491	6%
Kosten aanleveren processen-verbaal aan CJIB	395	5%
Kosten huisvesting BOA's	376	5%
Totaal	8300	100%

Inkomsten vergoeding bestuurlijke strafbeschikking overlast

Tabel 16 Zijn de inkomsten die via de vergoeding van de bestuurlijke strafbeschikking overlast binnenkomen opgenomen in de gemeentelijke begroting? (n=203)

	Aantal	%
Ja	102	50%
Nee	101	50%
Totaal	203	100%

De voornaamste redenen die gemeenten in de toelichting geven om de inkomsten niet in de begroting op te nemen zijn:

- Het gaat om geringe bedragen
- Gemeente wil niet dat bonnen schrijven een doel op zich wordt

- De opbrengsten zijn vooraf onduidelijk

Daarnaast zijn er gemeenten die aangeven dat ze de inkomsten nog niet meenemen in de begroting. In de toekomst zullen ze dit waarschijnlijk wel gaan doen (als ze meer zicht hebben op inkomsten, of als de inkomsten toenemen).

Tabel 17 Hoe worden de inkomsten die via de vergoeding van de bestuurlijke strafbeschikking overlast binnenkomen besteed? (n=200)

	Aantal	%
De inkomsten gaan naar algemene middelen	107	54%
De inkomsten worden gebruikt om de handhaving te financieren	73	36%
Anders	20	10
Totaal	203	100%

Bij anders namelijk zijn de volgende antwoorden gegeven:

- Het is (nog) niet bekend (13x)
- De inkomsten zijn zeer gering (4x)
- Deels ingezet voor handhaving, deels voor algemene middelen (3x)

Werkdruk

Tabel 18 Is in uw gemeente als gevolg van de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast de werkdruk afgenomen, toegenomen of gelijk gebleven? (n=200)

	Aantal	%
Gelijk gebleven	98	49%
Toegenomen	93	46%
Afgenomen	9	5%
Totaal	203	100%

De gemeenten waarbij de werkdruk is toegenomen wijten dit vooral aan de administratieve afhandeling van de bestuurlijke strafbeschikking overlast (het invoeren van de beschikkingen).

Handhavers

Tabel 19 Wie legt de bestuurlijke strafbeschikking overlast in de gemeente op? (n=200) (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

	Aantal	%
BOA's in dienst bij de gemeente	170	85%
Ingehuurde BOA's in dienst van particuliere organisatie	40	20%
Ingehuurde BOA's in dienst van een andere gemeente	16	8%
Anders, namelijk	11	6%

Bij anders namelijk zijn de volgende antwoorden gegeven:

- BOA's in dienst van een gemeentelijke/regionale stichting (Stichting Veiligheidszorg) (meerdere keren)
- Politieboa ingehuurd door de gemeente

Automatisering handhaving

Tabel 20 Handmatige of geautomatiseerde uitschrijving strafbeschikkingen? (n=200)

	Aantal	%
Uitschrijven strafbeschikkingen gebeurt volledig handmatig	130	65%
Uitschrijven strafbeschikkingen gebeurt volledig geautomatiseerd	41	21%
Uitschrijven strafbeschikkingen gebeurt deels geautomatiseerd, deels handmatig	29	14%
Totaal	200	100%

Meerdere gemeenten geven in de toelichting aan dat ze er wel mee bezig zijn om geautomatiseerd te gaan werken.

Afspraken met de politie

Tabel 21 Heeft de gemeente voor de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast afspraken gemaakt met de politie? (n=200)

	Aantal	%
Nee	75	38%
Ja, de politie handhaaft OOK op de feiten waar BOA's op kunnen handhaven	82	41%
Ja, de politie handhaaft NIET op de feiten waar BOA's op kunnen handhaven	14	7%
Anders, namelijk	29	14%
Totaal	200	100%

Bij anders namelijk wordt door de meeste gemeenten een toelichting gegeven over wat voor afspraken met de politie zijn gemaakt. Bijvoorbeeld de politie handhaaft op de tijden dat BOA's niet actief zijn. Of BOA's handhaven structureel, politie alleen incidenteel. Of in een handhavingsconvenant zijn afspraken vastgelegd. Sommige gemeenten geven aan nog afspraken te willen maken met de politie

Informatieverstrekking

Tabel 22 Wat vond u van de informatieverstrekking vanuit het Rijk (CJIB) en de VNG over de mogelijkheden en beperkingen van de bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking overlast voordat de regelingen werden ingevoerd? (n=200)

Oordeel	Aantal	%
Zeer goed	18	9%
Goed	130	65%
Neutraal	41	20%
Slecht	5	3%
Zeer slecht	2	1%
Geen mening	4	2%
Totaal	200	100%

Verschillende gemeenten geven in de toelichting aan dat ze er in het begin tegen aan liepen dat het onduidelijk was wat de bestuurlijke strafbeschikking overlast nu precies inhield, en wat er precies van gemeenten werd verwacht.

Tabel 23 Heeft uw gemeente haar burgers geïnformeerd over de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast? (n=200)

Oordeel	Aantal	%
Nee	91	46%
Ja, via de lokale media	105	53%
Ja, anders namelijk	13	7%

Andere manieren waarop gemeenten burgers hebben geïnformeerd zijn via de website van de gemeente, middels een publiciteitscampagne, via buurtpreventieoverleg en waarschuwingskaarten.

Oordeel over de bestuurlijke strafbeschikking overlast

Tabel 24 Kunt u met een rapportcijfer aangeven hoe tevreden de gemeente is met de bestuurlijke strafbeschikking overlast? (n=199)

Oordeel	Aantal	%
1	1	0,5%
2	1	0,5%
3	1	0,5%
4	1	0,5%
5	14	7%
6	42	21%
7	74	36%
8	56	27%
9	8	4%
10	1	0,5%
Totaal	199	100%

Gemiddeld geven de gemeentes een 6,9 ter beoordeling van de bestuurlijke strafbeschikking overlast (met een standaarddeviatie van 1,2). Gemeenten zijn overwegend positief. Sommige gemeenten geven aan dat ze verwachten dat ze meer tevreden zullen zijn als ze langer met het instrument werken en er meer ervaren mee raken. Wel worden er verschillende kanttekeningen geplaatst:

- De beginfase met het aanmelden bij het CJIB wordt door verschillende gemeenten als complex ervaren.
- De politie trekt zich steeds meer terug, en kleine gemeenten zullen steeds meer toezicht in de openbare ruimte op zich moeten nemen, terwijl zij daar eigenlijk de middelen niet toe hebben.
- Is het voor de burger nog wel duidelijk wie welke verantwoordelijkheden heeft?
- De bestuurlijke strafbeschikking overlast is (nog) te beperkt, vooral op het gebied van verkeersovertredingen.
- Het is een misser dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet gebruikt kan worden bij de nieuwe Drank en Horecawetgeving.

Tabel 25a Bent u van mening dat de gemeente dankzij de bestuurlijke strafbeschikking overlast beter in staat is overlast tegen te gaan dan voorheen? (n=199)

Oordeel	Aantal	%
Ja	94	47%
Nee	62	31%
Weet ik niet	43	22%
Totaal	199	100%

Gemeenten die hier positief over oordelen geven als toelichting dat gemeenten eigen prioriteiten kunnen bepalen en daar actief op kunnen handhaven. Andere zijn van oordeel dat er qua tegengaan van overlast niet veel veranderd is. De verandering zit vooral in de wijze van afdoening. Ook merkt een gemeente op dat de bewijslast met de bestuurlijke strafbeschikking overlast serieuzer genomen moet worden. Met de transactievoorstellen was het risico op schadevergoeding bij onvoldoende bewijs nihil. Bij de strafbeschikkingen ligt dat anders.

Tabel 25b Betreft het bepaalde feiten uit de feitenlijst waartegen beter kan worden opgetreden? (n=94)

Oordeel	Aantal	%
Nee, geen specifieke feiten, de handhaving is over de volle breedte toegenomen	50	53%
Ja, de handhaving is met name toegenomen op feiten die (in het verleden) voor veel overlast zorgden in onze gemeente	34	36%
Ja, met name de feiten waarvoor een vergoeding van 40 euro wordt verstrekt	5	2%
Anders	5	2%
Totaal	199	100%

Effecten invoering

Tabel 26 Heeft de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast nog onvoorziene positieve of negatieve effecten tot gevolg gehad? (n=197)

Oordeel	Aantal	%
Nee	156	79%
Ja, namelijk	41	21%
Totaal	197	100%

Positieve effecten die gemeenten noemen:

- Vergroting van veiligheidsgevoelens burgers.
- Meer geüniformeerde handhavers op straat die aanspreekbaar zijn.
- Verbetering van naleefgedrag door lik-op-stuk-benadering en preventieve werking van bestuurlijke strafbeschikking overlast.
- Toezicht wordt professioneler. Doordat de BOA de beschikking nu ook administratief moet aanleveren bij het CJIB maakt hem dat ook scherper bij het "invullen" van de bon. Dit komt de duidelijkheid, ook naar de overtreder toe, ten goede).
- Vergroting van de samenwerking (intern en extern (met andere organisaties als politie, straatcoaches) of met andere gemeenten in een regio)
- Beter inzicht in managementinformatie door eigen transactiemodule bij het CJIB.
- Uniforme manier van werken.

- Meer inkomsten door vergoeding bestuurlijke strafbeschikking overlast (hoewel die niet opwegen tegen de kosten, toch mooi meegenomen)
- Juristen die normaal het bestuurlijke traject op zich namen, kunnen zich nu met veel andere dingen bezig houden, dus voor hen is het een behoorlijke verlichting.

Negatieve effecten die gemeenten noemen:

- Toename administratieve last (meerdere keren genoemd).
- Transactiemodule werkt niet altijd goed (beschikbaarheid, toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid, niet direct inzichtelijk als bon incorrect is).
- Invoering kost meer tijd dan gedacht.
- Hoge kosten.
- Minder motivatie bij BOA's door administratief werk.
- BOA's worden op straat bij het verbaliseren vaak agressief benaderd door de burger.
- Het leidt tot meer klachten bij de gemeente (meerdere keren genoemd)
- De verleiding bij bestuurders is groot om een bonnenquota op te leggen.
- De gemeente krijgt nu voor ieder parkeerfeit een vergoeding. Hierdoor staan deze feiten hoger in het vaandel en worden de rest van de (overlast)feiten (helaas) niet opgemerkt.
- Bij afvalzaken moet onbetwist vastgesteld worden dat er een dader is; bekennende verklaring. Dit maakt dat zaken waar het bewijs er is doch de bekennende verklaring ontbreekt niet door kunnen. Voor deze feiten is het dus een gebrekkig handhavingsinstrument.
- Voorheen werden de bonnen gecheckt door mensen van de Centrale Verwerkings Eenheid. Deze controle is weggefallen. Het CJIB verwerkt de bonnen administratief. Een negatief gevolg kan zijn dat een bestrafte voor de rechter komt na gegijzeld te zijn en de rechter constateert dat het verbaal niet volledig is. Daarmee is iemand dan onterecht gegijzeld.
- De politiek verwacht men name bij ergernis nummer 1 (hondenpoep) dat er veel PV's uitgedeeld worden en dat het probleem daarmee opgelost is. Het is echter een lastig voor de BOA (in uniform) om iemand op heterdaad te betrappen. Hiervoor zijn diverse acties op touw gezet als folders en zakjes uitdelen, waarschuwingen in de krant maar het wordt niet echt anders. Inmiddels krijgen wij veel klachten uit de wijken wanneer het nu toch echt beter gaat worden.
- Met de nieuwe Drank en Horecawet is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving. Een stok achter de deur is dan om beschikkingen uit te delen. We kunnen, in tegenstelling tot de verwachtingen, de bestuurlijke strafbeschikking overlast daar niet voor inzetten. De huidige handhavende instantie (NVWA) gebruikt de bestuurlijke boete. Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete. Daarmee wordt de gemeente vleugellam voor de handhaving van de DHW.

Andere neveneffecten:

- Discussie met politie over toezicht in de openbare ruimte. Wie is (mede) verantwoordelijk voor toezicht op de APV.
- Imago van "gemeentepolitie".
- Burgers die meer melden.

Zes scenario's voor bekostiging

Tabel 27 Wat is vermoedelijke reactie van uw gemeente bij de volgende scenario's? (n=197)

Scenario's	Geen effect (%)	Meer handhaving (%)	Minder handhaving (%)
Scenario 1: De gemeente krijgt geen vergoeding meer van het CJIB voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast	37%	0%	63%
Scenario 2: De vergoeding door het CJIB wordt substantieel verlaagd	43%	0%	57%
Scenario 3: De vergoeding door het CJIB wordt substantieel verhoogd	53%	46%	1%
Scenario 4: Er komt een jaarlijkse vergoeding (bijv. via het gemeentefonds) maar de vergoeding per PV door het CJIB vervalt	73%	6%	21%
Scenario 5: Er worden meer feiten toegevoegd waarop gehandhaafd mag worden, maar de vergoedingen per PV dalen wel	54%	15%	31%
Scenario 6: Gemeenten krijgen alleen nog een vergoeding voor een bestuurlijke strafbeschikking overlast wanneer deze ook daadwerkelijk wordt geïnd door het CJIB.	84%	2%	15%

Tabel 28 Bij welk van onderstaand scenario is de bestuurlijke boete overlast voor uw gemeente een aantrekkelijk alternatief? (n=197) (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

Scenario's	Aantal	%
Scenario 1: De gemeente krijgt geen vergoeding meer van het CJIB voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast	42	21%
Scenario 2: De vergoeding door het CJIB wordt substantieel verlaagd	24	12%
Scenario 3: De vergoeding door het CJIB wordt substantieel verhoogd	27	14%
Scenario 4: Er komt een jaarlijkse vergoeding (bijv. via het gemeentefonds) maar de vergoeding per PV door het CJIB vervalt	16	8%
Scenario 5: Er worden meer feiten toegevoegd waarop gehandhaafd mag worden, maar de vergoedingen per PV dalen wel	16	8%
Scenario 6: Gemeenten krijgen alleen nog een vergoeding voor een bestuurlijke strafbeschikking overlast wanneer deze ook daadwerkelijk wordt geïnd door het CJIB.	10	5%
Geen van de genoemde scenario's	123	62%



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.