



1^{ste} Evaluatie

BESTUURLIJKE BOETE

Aanpak kleine ergernissen in de openbare ruimte



Foto: Ebo Fraterman/Enschede Promotie

Samenvatting

Het handhavinginstrument bestuurlijke boete (BB) is op 1 januari 2021 ingevoerd. Met de invoering van het handhavinginstrument bestuurlijke boete leveren we een bijdrage aan een leefbare stad en vergroten de veiligheid. Bij de invoering van de bestuurlijke boete is afgesproken na negen maanden te evalueren en dit het opvolgende jaar te herhalen. Voor u ligt de eerste evaluatie. Naast de evaluatie heeft een rondetafelgesprek met interne en externe experts plaatsgevonden, de resultaten van deze sessie zijn in deze evaluatie meegenomen.

Met de invoering van de bestuurlijke boete beogen we drie doelstellingen:

1. De effectiviteit van de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte is verhoogd.
2. Bewoners, bezoekers en bedrijven ervaren geen negatieve verandering in de handhaving op overlast en opvolgende procedures.
3. Interne processen zijn op orde.

Over het effect van de bestuurlijke boete zijn momenteel nog geen harde cijfers beschikbaar, echter we kunnen wel stellen dat de bestuurlijke boete de BOA in staat stelt om persoonlijker te werk te gaan. BOA's gaan in gesprek met overtreders wat voor meer grip zorgt. Overtreders weten dat zij niet zomaar weggkomen met het dumpen van hun afval. Ook constateren we dat inwoners handhaving beter weten te vinden. Het aantal boetes op met name afvaloverlast is flink gestegen; 241 boetes zijn uitgeschreven ten opzichte van 34 in 2020. We zien dat de overige cijfers in lijn zijn met voorgaande jaren. Dit maakt dat de voorlopige conclusie is dat de bestuurlijke boete effect lijkt te hebben op het verminderen van afvaloverlast. In de tweede evaluatie zal nader ingegaan worden op het effect van de bestuurlijke boete op afvaloverlast.

In het rondetafelgesprek is door externe experts geconcludeerd dat de bestuurlijke boete op het gebied van rechtsbescherming in veel gevallen gunstiger is voor iemand die een boete opgelegd heeft gekregen. Het aantal bezwaren tegen bestuurlijke boetes is 6,3% (48 ten opzichte van 752 boetes).

We zien dat het proces tussen BOA en jurist nog efficiënter kan worden ingericht. Hierover zijn BOA's en juristen met elkaar in gesprek. Met de samenwerking gaat de kwaliteit omhoog. Momenteel is de bestuurlijke boete nog niet kostenneutraal, bij de invoering is rekening gehouden met twee frictiejaren. De bestuurlijke boete is ingevoerd om beter te kunnen handhaven op kleine ergernissen in de openbare ruimte, de bestuurlijke boete is geen instrument om inkomsten te genereren.

Er wordt nog extra aandacht geschonken aan kwetsbare groepen en het verwijzen in de juiste richting (o.a. betalingsregelingen). We besteden extra aandacht aan de brief die met de boete meegestuurd wordt. Zo wijzen we actief op de mogelijkheid tot een

betalingsregeling, wordt op hulp gewezen bij financiële problemen en wordt de leesbaarheid verbeterd.

De tweede evaluatie zal over de periode 1 januari 2021 – 1 januari 2023 worden uitgevoerd waarmee een grondig beeld geschetst kan worden over de ervaringen met de bestuurlijke boete. De tweede evaluatie wordt meegezonden met het BVTH-jaarverslag 2022.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel bestuurlijke boete	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Bestuurlijke boete: de theorie.....	7
2.1 Bestuurlijke boete vs. bestuurlijke strafbeschikking.....	7
2.2 Bewijslast en vrije bewijsleer	9
2.3 Rechtsbescherming	10
2.4 Aandachtspunten en aanpassingen n.a.v. rondetafelgesprek.....	12
3. Resultaten negen maanden bestuurlijke boete.....	13
3.1 Effectiviteit bestuurlijke boete	13
3.2 Impact van de bestuurlijke boete op bewoners, bezoekers en bedrijven	15
3.3 Verloop van interne processen	18
4. Conclusie en aandachtspunten	20
4.1 Conclusie	20
4.2 Aandachtspunten.....	21
4.3 Vervolg.....	21

1. Inleiding

Bij de invoering van de bestuurlijke boete is afgesproken het nieuw ingevoerde handhavingsinstrument na negen maanden te evalueren en dit in het opvolgende jaar te herhalen. Inmiddels is de bestuurlijke boete negen maanden in gebruik.

1.1 Aanleiding

Het handhavingsinstrument bestuurlijke boete (BB) is op 1 januari 2021 ingevoerd waarmee de bestuurlijke strafbeschikking (BSB) is komen te vervallen. Met de invoering van het handhavingsinstrument bestuurlijke boete leveren we een bijdrage aan een leefbare stad en vergroten de veiligheid. Dit doen we door overlast te verminderen door effectiever te handhaven.

De invoering van de bestuurlijke boete is voornamelijk tot stand gekomen om de overlast door afvaldump en/of bijplaatsingen aan te kunnen pakken. Door de aard van de bestuurlijke boete is het mogelijk geworden beter te handhaven op deze overlastfeiten. Naast effectievere handhaving op afval kan bij de bestuurlijke boete de inning van de boete, het bezwaar en beroep binnen de eigen organisatie belegd worden. Hieruit ontstaat een lerend effect. De gemeenteraad kan voor een aantal feiten bepalen wat de hoogte van de boete zou moeten zijn. Ook heeft het opleggen van een bestraffende sanctie onder het bestuursrecht een aantal voordelen voor de overtreder ten opzichte van het strafrecht zoals een laagdrempelige toegang tot rechtsbescherming.

Tijdens de beraadslaging is met de raad afgesproken het middel tijdig te evalueren waarbij ook een aantal aandachtspunten is aangedragen. Evaluatie vindt daarom plaats negen maanden na invoering en zal in het opvolgende jaar herhaald worden. Ook heeft, in samenwerking met de raad, een rondetafelgesprek plaatsgevonden waarbij interne en externe experts hun visie op de bestuurlijke boete en de rechtsbescherming hebben gedeeld.

In deze evaluatie geven we de Enschedese gemeenteraad inzicht in de huidige stand van zaken omtrent de bestuurlijke boete en reflecteren we op de afgelopen negen maanden.

1.2 Doel bestuurlijke boete

Met de invoering van de bestuurlijke boete willen we de volgende resultaten bereiken:

- 1 De effectiviteit van de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte is verhoogd.
- 2 Bewoners, bezoekers en bedrijven ervaren geen negatieve verandering in de handhaving op overlast en opvolgende procedures.
- 3 Interne processen zijn op orde.

1.3 Leeswijzer

We gaan eerst in op de theorie achter de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Wat zijn de verschillen tussen deze twee en waar komen ze overeen? Vervolgens gaan we in op de rechtsbescherming onder de bestuurlijke boete en de aandachtspunten die uit het rondetafelgesprek zijn voortgekomen.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten en opvallendheden na negen maanden bestuurlijke boete. Dit doen we aan de hand van de drie doelstellingen zoals eerder benoemd.

Tot slot maken we onze conclusies op. We beantwoorden de vragen horende bij de doelstellingen, benoemen de aandachtspunten en maken een doorkijkje naar het vervolg van deze evaluatie.

2. Bestuurlijke boete: de theorie

In dit hoofdstuk wordt de theorie rond de bestuurlijke boete besproken. We vergelijken de bestuurlijke boete met het voorgaande handhavingsinstrument bestuurlijke strafbeschikking en gaan in op de bewijslast en rechtsbescherming.

2.1 Bestuurlijke boete vs. bestuurlijke strafbeschikking

Vanaf 1 januari 2021 wordt in Enschede het handhavingsinstrument bestuurlijke boete gebruikt om te handhaven op kleine ergernissen in de openbare ruimte. Tot deze datum werd de bestuurlijke strafbeschikking gebruikt. Tussen deze twee handhavingsinstrumenten zitten enkele overeenkomsten maar ook een aantal verschillen.

Werken met de bestuurlijke strafbeschikking

Tot 1 januari 2021 werkte Gemeente Enschede met de bestuurlijke strafbeschikking. De werkwijze was als volgt: de BOA schrijft een boete uit. Deze boete wordt door het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) verwerkt en naar de overtreder verstuurd. Wanneer de informatie aangeleverd door de BOA door het CJIB wordt beoordeeld als onvoldoende, wordt de boete geseponeerd. Er wordt geen feedback terug gestuurd naar de gemeente of BOA. Inning van de boete, verzet en beroep wordt door het CJIB afgehandeld, de gemeente heeft hierbij geen tussenkomst. Een overtreder kan in verzet gaan tegen de boete bij de Officier van Justitie. Hierna zal de zaak het normale strafrecht volgen.

Werken met de bestuurlijke boete

Vanaf 1 januari 2020 wordt gewerkt met de bestuurlijke boete. De werkwijze is als volgt: de BOA schrijft een boete uit. Er wordt een zienswijze opgehaald bij de overtreder of deze wordt op een andere manier gewezen op de mogelijkheid tot het opgeven van een zienswijze. De boete wordt door een BOA in het systeem van Gemeente Enschede gezet en verstuurd naar de jurist. De jurist kijkt of de informatie die de BOA heeft aangeleverd juridisch klopt en maakt een beschikking op. Wanneer de aangeleverde informatie onvoldoende is, overlegt de jurist met de BOA. Wanneer een boete in de ogen van de jurist onvoldoende aannemelijk gemaakt is wordt de boete niet opgelegd. De beschikking wordt door een procesondersteuner naar de overtreder verstuurd. De inning van de boete wordt ook door de gemeente verzorgd. Hierdoor kan er rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden zoals ook tijdens het rondetafelgesprek is besproken. Te denken valt aan het stapelen van boetes waarbij het geen zin heeft deze te innen maar een ander traject ingezet moet worden. Bezwaar wordt door de bezwarencommissie beoordeeld, hiervoor is geen advocaat nodig en er hoeft geen griffierecht betaalt te worden. Beroep wordt bij de kantonrechter behandeld en volgt hier dezelfde route als een verkeersovertreding. Bij beroep moet er wel griffierecht betaald worden, wanneer de uitspraak in het voordeel van de

beboete persoon is wordt dit vergoed.

De verschillen naast elkaar gezet

De instrumenten verschillen op een aantal onderdelen van elkaar. In het schema zijn de belangrijkste kenmerken van beide handhavingsinstrumenten naast elkaar gezet.

	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete
<i>Rechtsgebied</i>	Strafrecht	Bestuursrecht
<i>Opgelegd door</i>	Officier van justitie	College B&W of Burgemeester
<i>Uitreiking door</i>	BOA	BOA
<i>Invordering door</i>	Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)	Gemeente Enschede
<i>Inkomsten uit boetes gaan naar</i>	Het Rijk	Gemeente Enschede
<i>De hoogte van boetes wordt bepaald in</i>	Algemene Maatregel van Bestuur (richtlijnen OM)	Algemene Maatregel van Bestuur (BBOOR)/ gemeentelijke verordening voor zover feit niet in bijlage BBOOR staat
<i>Heeft de gemeenteraad invloed op de hoogte boete?</i>	Nee	Ja, voor zover het niet in de Algemene Maatregel van Bestuur (BBOOR) staat
<i>Rechtsbescherming</i>	Verzet bij de OvJ, waarna de zaak het regulier strafprocesrecht volgt	Bezwaar bij gemeente en beroep bij kantonrechter
<i>Krijgt de overtreder een strafblad?</i>	Ja (bij boetes boven €100,-)	Nee
<i>Is een hogere straf mogelijk als je naar de rechter stapt?</i>	Ja	Nee
<i>Termijnen</i>	14 dagen om in verzet te gaan	6 weken om bezwaar te maken
<i>Griffierecht betalen?</i>	Nee	Ja, alleen bij beroep. Dit wordt vergoed als de persoon de zaak wint
<i>Bewijs</i>	Gebruik bewijsvermoedens niet toegestaan (negatief bewijsstelsel)	Gebruik onderbouwde bewijsvermoedens toegestaan (vrije bewijsleer)
<i>Aan rechtspersoon boete opleggen</i>	Nee	Ja
<i>Welke feiten kunnen bestreden worden</i>	Overlast openbare ruimte	Overlast openbare ruimte

Tabel 1: Overzicht van bestuurlijke strafbeschikking in vergelijking met bestuurlijke boete

2.2 Bewijslast en vrije bewijsleer

Onder de bestuurlijke boete mag vrije bewijsleer worden toegepast. Vrije bewijsleer werkt als volgt: *het is aan de gemeente om aannemelijk te maken dat iemand een bepaald feit heeft gepleegd. Aannemelijk maken betekent dat er een sterk vermoeden en bewijs moet zijn over wie de dader is van een bepaald feit.* BOA's zijn opgeleid om professioneel op te treden en een oordeel te vormen over het wel of niet begaan van een overtreding en eventuele verzachtende omstandigheden. BOA's moeten de boete kunnen motiveren, daarnaast ziet ook de jurist erop toe dat de boete voldoende aannemelijk is gemaakt. Als er aannemelijk is gemaakt dat iemand een overtreding heeft begaan, is het aan de persoon in kwestie om met tegenbewijs en argumenten te komen.

Het 'grijze' gebied van vrije bewijsleer

De Enschedese gemeenteraad heeft zorgen geuit over een grijs gebied in de vrije bewijsleer. Op 7 september heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden waarbij met externe experts is ingegaan op de rechtsbescherming van burgers. We gaan in het onderstaande nogmaals in op het 'wat als'.

De bestuurlijke boete is niet nieuw in het Nederlandse bestuursrecht. De zorgen die de raad uit over straffen via het bestuursrecht en het overhoop gooien van waarborgen zijn bij de invoering van de bestuurlijke boete uitgebreid bediscussieerd. De bestuurlijke boete is inmiddels meer dan 20 jaar in gebruik en functioneert op veel verschillende beleidsterreinen. Uit onderzoek is gebleken dat de rechtsbescherming onder de bestuurlijke boete weinig verschilt van de bescherming onder de bestuurlijke strafbeschikking. In het *rondetafelgesprek* is hier uitgebreid over gesproken. Hierin werd zelfs door externe deskundigen gesteld dat de rechtsbescherming bij de bestuurlijke boete gunstiger zou zijn voor inwoners die worden verdacht van een overtreding.

Ook de bewijslast onder de bestuurlijke boete verschilt weinig. Een bestuursorgaan dat een boete oplegt moet in alle gevallen aannemelijk maken dat de overtreding is begaan. In het geval van een adresetiket of enveloppe in een afvalzak mag ervan uitgegaan worden dat de overtreding is gepleegd door de persoon van de adresgegevens. Dit omdat in veruit de meeste gevallen dit ook de persoon is die de enveloppe in de zak heeft gestopt en de zak heeft buitengezet. Maar hierop kunnen uitzonderingen zijn.

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarbij het adresetiket van de een, in de afvalzak van een ander terecht kan komen. We kunnen hierbij denken aan een opengebroken brievenbus, slordigheid van een postbode of bezorgdienst of zelfs een burenruzie. Een bewijsvermoeden moet hierom altijd onderbouwt zijn. Het kan in een dergelijk geval moeilijk zijn om aan te tonen dat degene die de boete heeft gekregen niet de overtreder is. Het is daarom erg belangrijk dat de samenwerking tussen BOA

en jurist goed verloopt, een zienswijze wordt opgevraagd en dat bezwaren serieus worden genomen.

Toch verschilt de bestuurlijke boete in deze feitelijk niet veel van de bestuurlijke strafbeschikking. Een zelfde vraagstuk zou namelijk bij de bestuurlijke strafbeschikking kunnen ontstaan omdat er in beide gevallen afhankelijkheid is van de constatering van de BOA. In het geval van een bestuurlijke strafbeschikking zou ook pas bij verzet door een rechter worden bekeken of de boete terecht is.

2.3 Rechtsbescherming

In dit onderdeel gaan we eerst in op de bescherming van artikel 6 EVRM, de toegankelijkheid van het bestuursrecht, het strafblad en de schematische uitwerking van de procedures van de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete.

Artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De bestuurlijke boete valt niet onder het strafrecht, maar heeft wel een punitief (bestraffend) karakter. Artikel 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces), dat van toepassing is bij elke strafvervolgning, is dan ook bij de bestuurlijke boete van toepassing. Dit betekent dat de rechter bij een bestuurlijke boete een toetsing doet op onder andere de volgende punten: de onschuldpresumptie (de verdachte is onschuldig, tenzij het tegendeel bewezen is) en de evenredigheid van de hoogte van de boete ten opzichte van de verwijtbaarheid.

In elke individuele beroepsprocedure tegen een bestuurlijke boete moet de rechter dan ook toetsen of er in de concrete zaak voldaan wordt aan deze onschuldpresumptie en of er sprake is van evenredigheid van de hoogte van de boete ten opzichte van de verwijtbaarheid. Personen hoeven zich hier niet expliciet op te beroepen, deze toetsing vindt hoe dan ook plaats door de rechter.

Het relevante verschil tussen het bestuursrecht en strafrecht is dat in het bestuursrecht gewerkt mag worden met bewijsvermoedens. In het kader van onder andere de waarborgen van artikel 6 EVRM, heeft het Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat deze bewijsvermoedens alleen mogen worden gehanteerd als de overtreder in de gelegenheid is om tegenbewijs te kunnen leveren. Zoals eerder benoemd: het vermoeden moet weerlegbaar zijn. Het is dan ook in elke concrete zaak aan de rechter om te oordelen of een eventueel gebruikt bewijsvermoeden is toegestaan gezien deze waarborgen en of dit vermoeden voldoende is om een bestuurlijke boete voor op te leggen. Hierbij merken we op dat ook de BOA, zodra hij overgaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete, al een inschatting maakt of de concrete zaak de toets van de rechter zal doorstaan. In de bezwaarfase kijken de juristen en de (onafhankelijke) bezwaarschriftencommissie ook hiernaar.

Zowel in bezwaar- als beroepsfase wordt met betrekking tot de bestuurlijke boete dus volledig getoetst. Er is dan ook sprake van een volwaardige rechtsbescherming bij de

bestuurlijke boete. Deze doet niet onder voor de rechtsbescherming bij de bestuurlijke strafbeschikking. Geclaimd kan worden dat de bestuurlijke boete op een aantal onderdelen zelfs gunstiger zou zijn voor een overtreder dan de bestuurlijke strafbeschikking¹, in de volgende alinea wordt hier verder op in gegaan.

Toegankelijkheid van het bestuursrecht

De termijn voor het in bezwaar gaan is langer dan onder de bestuurlijke strafbeschikking, zes weken ten opzichte van twee weken. Daarnaast is er onder de bestuurlijke boete nog de mogelijkheid tot een pro-formabezwaarschrift. Hierin geeft de betrokkene aan in bezwaar te gaan maar later inhoudelijk in te gaan op dit bezwaar, dit geeft de betrokkene meer tijd om de zaak toe te lichten. Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een bestuurlijke boete wordt de boete niet geïnd tot de boete definitief is.

Bezwaar maken tegen een opgelegde bestuurlijke boete is gratis. Hierbij is ook geen juridische hulp noodzakelijk, maar natuurlijk wel toegestaan als iemand dit wil. De bezwaren mogen in gewone taal gemaakt worden, hier is dus geen juridische kennis voor nodig, het is aan de juristen van de gemeente om deze bezwaren te 'vertalen' en juridisch goed te interpreteren.

Bij de beroepsprocedure zijn mensen, net zoals bij de bezwaarprocedure, niet verplicht om juridische hulp (een advocaat) in te schakelen. Daarnaast kunnen mensen de juridische kosten vergoed krijgen als zij in beroep in het gelijk worden gesteld (dit geldt ook voor de bezwaarfase). De rechter houdt er rekening mee als iemand zonder juridische hulp op een zitting verschijnt en zal net zoals in bezwaar zelf een vertaalslag van de argumenten maken en zorgen dat deze juridisch correct worden geïnterpreteerd.

Een verschil met het strafrecht is dat er griffierecht betaalt moet worden bij beroep. In het geval van een natuurlijk persoon bedraagt dit €83,-. Dit griffierecht kan de persoon terugkrijgen als hij gelijk krijgt in het beroep.

Geen strafblad bij de bestuurlijke boete

In Enschede worden kleine ergernissen in de openbare ruimte beboet met een bestuurlijke boete. Voor deze relatief kleine overtredingen krijgt een overtreder in het bestuursrecht geen strafblad. Dit gebeurt onder het strafrecht wel wanneer de boete meer dan €100,- bedraagt.

Over het strafblad bij de bestuurlijke strafbeschikking is al enkele jaren discussie. Een strafblad kan voor de overtreder grote problemen veroorzaken. Daarnaast is er bij de strafbeschikking maar een korte termijn om in verzet te gaan, terwijl veel mensen zich

¹ Besproken tijdens het Rondetafelgesprek Bestuurlijke boete van 07-09-2021, terug te kijken via: https://channel.royalcast.com/enschede/#!/enschede/20210907_1

niet realiseren dat een strafbeschikking zeer serieuze gevolgen kan hebben en het dus nalaten om op tijd in verzet te gaan.

2.4 Aandachtspunten en aanpassingen n.a.v. rondetafelgesprek

Bij de invoering van de bestuurlijke boete en tijdens het rondetafelgesprek zijn door de raad een aantal zorgpunten geuit. We gaan hieronder in op de stand van zaken rond deze punten en bespreken de veranderingen naar aanleiding van het rondetafelgesprek.

Tijdens de stedelijke commissie en later bij het rondetafelgesprek is aandacht besteed aan kwetsbare personen. Wanneer een overtreding gepleegd wordt door een kwetsbaar persoon wordt dezelfde werkwijze aangehouden onder de bestuurlijke boete als voorheen onder de bestuurlijke strafbeschikking. Net als bij BSB blijft er oog voor de verwarde personen en wordt dit door de bestuurlijke boete niet anders. Wel registreren we de bestuurlijke boetes en/of waarschuwingen om zo ook in beeld te krijgen welke personen hulp behoevend kunnen zijn. De BOA's hebben nauw contact met verschillende zorginstanties in Enschede. De huidige werkwijze is om bij het vermoeden te maken te hebben met deze doelgroep contact op te nemen met een zorginstantie om de persoon op deze manier te kunnen helpen. In sommige gevallen is het noodzakelijk dat een persoon een gebiedsverbod opgelegd krijgt om hiermee de onmiddellijke overlast in het gebied te stoppen. Om dit gebiedsverbod op te kunnen leggen is een dossier nodig. Voor deze dossieropbouw is een minimum van 15 boetes in het dossier nodig. Deze boetes worden geregistreerd maar niet geïnd.

Naast kwetsbare personen staat ook nog een doelgroep die niet kan betalen vanwege financiële problemen. Om deze personen tegemoet te komen wordt de brief die toegestuurd wordt aanpast: de aanpassing moet mensen die het niet oneens zijn met de boete maar niet kunnen betalen meteen de goede richting in leiden zodat zij bijvoorbeeld een betalingsregeling kunnen treffen. Het doel is mensen niet verder in de problemen te helpen zonder een consistente handhaving te ondermijnen. Hiermee sluiten we aan bij de motie 'Rondkomen met je inkomen'. Daarnaast zal nog aandacht besteed worden aan het leesbaarder maken van de brief voor mensen die laaggeletterd zijn.

Tijdens de stedelijke commissie is de zorg geuit of de formatie van de BOA's afdoende is om de overlast tegen te kunnen gaan. In 2021 is het aantal BOA's gestaag gegroeid. Ook in 2022 zullen nog extra BOA's toetreden. Belangrijk hierbij is om nieuwe werknemers niet tegelijk van start te laten gaan maar gefaseerd binnen te laten komen. Hiermee borgen we goede kwaliteit en een volledig inwerkproces.

3. Resultaten negen maanden bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is inmiddels langer dan negen maanden in gebruik. In dit hoofdstuk gaan we in op onze belangrijkste inzichten aan de hand van de drie doelen zoals eerder benoemd.

3.1 Effectiviteit bestuurlijke boete

Een van de hoofdargumenten voor de invoering van de bestuurlijke boete is het effectiever kunnen handhaven op kleine ergernissen in de openbare ruimte. In dit onderdeel gaan we in op de vraag: *is de effectiviteit van de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte verhoogd?*

Boete top 10

In tabel 2 is het aantal door BOA's uitgeschreven bestuurlijke boetes opgenomen.

		2021	2020
1	Wijze en plaats van aanbidding van huishoudelijk afval	241	34
2	Openlijk drankgebruik	176	236
3	Openlijk drugsgebruik	166	25
4	Natuurlijke behoefte doen	49	29
5	Gescheiden aanbidding van huishoudelijk afval	34	11
6	Zwerfafval in de openbare ruimte	13	5
7	Het plaatsen van voorwerpen in de publieke ruimte in strijd met de publieke functie ervan (bijv. pannenlift in binnenstad)	10	11
8	Verboden gedrag bij of in gebouwen	9	9
9	Parkeren van grote voertuigen	7	3
10	Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen	4	8

Tabel 2: Boete top 10 (1-1-2021 tot 25-10-2021 en 1-1-2020 tot 25-10-2020)

In de tabel is te zien dat drie soorten overtredingen met kop en schouders boven de rest uitsteken. Het gaat hier om 'wijze en plaats van aanbidding', openlijk drankgebruik en openlijk drugsgebruik.

Met wijze en plaats van aanbidding worden voornamelijk bijplaatsingen van huishoudelijk afval bedoeld. Het afval is niet op de juiste plaats of op de voorgeschreven methode aangeboden. Dit is de overtreding waarvan vooraf verwacht werd dat de bestuurlijke boete het meest effectief zou zijn. Over heel 2020 zijn iets meer dan 100 boetes uitgeschreven op het onjuist aanbieden van afval.

Op de tweede plek staat openlijk drankgebruik en op de derde plek openlijk drugsgebruik. Deze twee overtredingen worden voornamelijk in de binnenstad geconstateerd. In de binnenstad zijn gebieden aangewezen waar een drank en/of drugsverbod geldt.

Meer boetes: meerdere factoren

Duidelijk is geworden dat in 2021 een hoger aantal boetes is uitgeschreven op het verkeerd aanbieden van afval. Dit is onder andere het effect van de invoering van de bestuurlijke boete. De invoering van de bestuurlijke boete heeft geen effect op het aantal boetes voor openlijk drank- en drugsgebruik omdat deze overtredingen enkel met een heterdaad te constateren zijn. Ook zijn er veel andere factoren die meegerekend dienen te worden en de aantallen nuanceren.

1. Covid-19 speelt een grote rol in de nuancering van de cijfers. Gebleken is dat tijdens de lock-down periode mensen massaal aan het opruimen geslagen zijn. Dit heeft geleid tot een piek in de hoeveelheid afval die opgehaald werd en ook in het aantal waargenomen bijplaatsingen. Logischerwijs leidt meer afval tot meer bijplaatsingen en tot meer boetes. Daarnaast daalde het aantal bezoekers in de binnenstad drastisch en groeide het aantal mensen met mentale problemen.
2. Meer inzet in de binnenstad. In 2021 is er extra ingezet op handhaving in het centrum. Omdat er vaker gecontroleerd wordt in het centrum groeit het aantal boetes mee. Daarnaast waren ook meer BOA's in de binnenstad aanwezig vanwege controle op de coronamaatregelen. Ook op afval hebben we meer en andere inzet gehad. Meelopen met Twente Milieu en nachtelijk posten bij hotspots. Gerichtere inzet levert meestal ook meer boetes op.
3. Meer BOA's op straat. In 2021 is de afdeling Handhaving Openbare Ruimte flink gegroeid. Het aantal BOA's is met 8 FTE toegenomen. Met deze extra BOA's zal ook het aantal boetes groeien.

Afvalproblematiek

Sinds 2020 voert Twente Milieu in het voorjaar een klein onderzoek uit naar de afvalproblematiek rond hotspots. Een afvalcoach bezoekt een aantal keer per week de hotspots en turft hierbij wat hij/zij ziet. Ook in 2021, 4 maanden na invoering, is dit uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn echter niet betrouwbaar genoeg om conclusies uit te trekken voor deze evaluatie, de tijd tussen invoering en het onderzoek is te kort hiervoor. In het voorjaar van 2022 wordt opnieuw naar deze hotspots gekeken en zullen deze op dezelfde manier beoordeeld worden. Resultaten hiervan zullen gedeeld worden in de tweede evaluatie.

Naast de straffende functie van de bestuurlijke boete heeft het handhavingsinstrument ook een preventieve werking. Met de invoering van de bestuurlijke boete is de kans op een boete bij overtreding flink toegenomen. Waar eerder een bekentenis nodig was

om een boete op te kunnen leggen is dit nu niet meer nodig. De pakkans is hiermee aanzienlijk verhoogd. We merken ook dat de bestuurlijke boete leeft onder de bevolking. Steeds vaker komen meldingen binnen met filmpjes of ander bewijs. Onder de bestuurlijke strafbeschikking kon aan deze meldingen geen vervolg gegeven worden, dit is wel mogelijk onder de bestuurlijke boete. Ook een aantal raadsleden heeft zich gemeld om een dagdeel mee te lopen met de BOA's om te zien hoe de handhaving in de praktijk werkt.

Naast de bestuurlijke boete wordt ook ingezet op gedragsbeïnvloeding. BOA's gaan in gesprek met overtreders, hiermee creëren we meer grip op overtreders. Ook in 2022 zal extra ingezet worden op deze vorm van 'gastheerschap'.

Overige overtredingen

Het constateren van een overtreding op feiten anders dan bijplaatsingen of afvaldump is in de meeste gevallen afhankelijk van een heterdaad. Het verschil tussen het handhaven met de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zit voornamelijk in de mogelijkheid tot het gebruik van een bewijsvermoeden. Zoals eerder aangegeven moeten BOA's aannemelijk maken dat de overtreder de overtreding heeft begaan. Dit bewijsvermoeden werkt alleen voor zaken waar geen heterdaad nodig is. Eventuele stijging en/of daling in aantallen, anders dan op bijplaatsingen en dumping, zijn daarom vooralsnog niet te linken aan de invoering van de bestuurlijke boete.

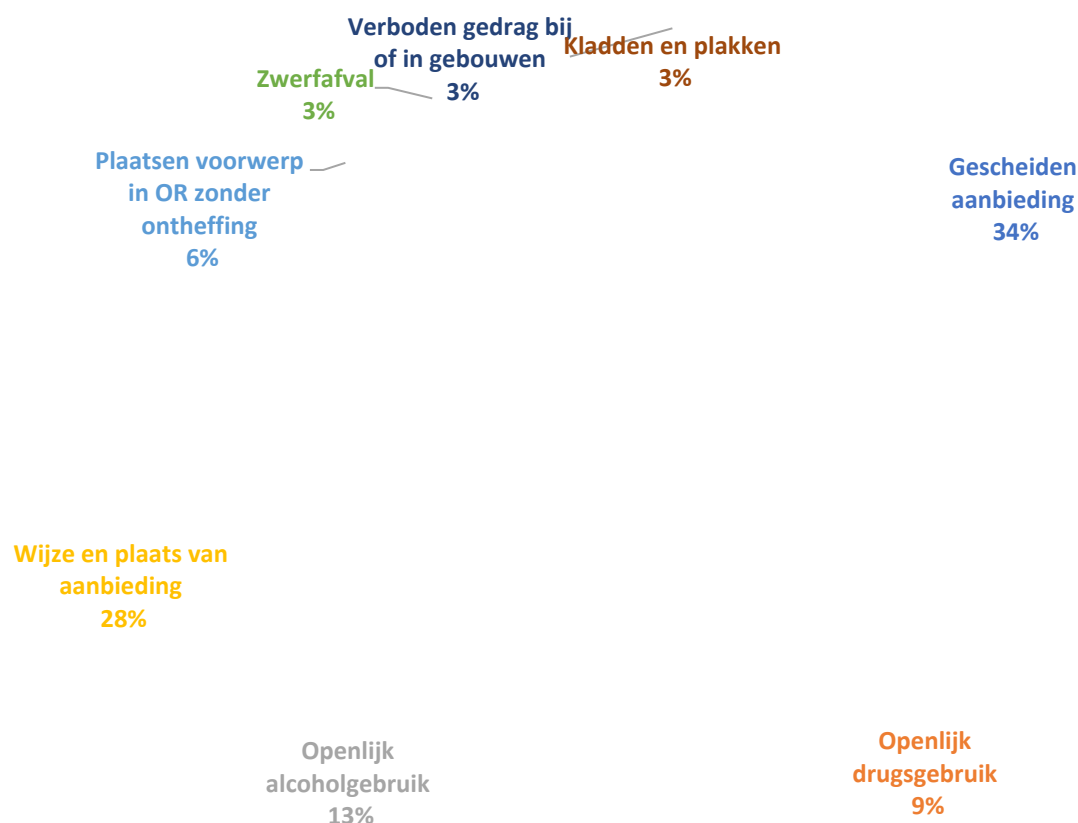
Toch heeft de bestuurlijke boete wel invloed op overtredingen anders dan afvalovertredingen. Met de invoering van de bestuurlijke boete is de inning in handen van de gemeente gelegd. Voorheen werd de inning van de boetes door het CJIB uitgevoerd. Wanneer een boete in de ogen van het CJIB onvoldoende onderbouwd was dan werd de boete geseponeerd. Dit werd niet teruggekoppeld naar de BOA. Door de beoordeling van de onderbouwing in de handen van onze juristen te leggen is deze terugkoppeling wel mogelijk. Hier gaat dus een lerend effect van uit. Daarnaast heeft het seponeren van een groot aantal boetes een negatief effect op het naleefgedrag.

3.2 Impact van de bestuurlijke boete op bewoners, bezoekers en bedrijven

In het proces tot vaststelling van de bestuurlijke boete is door de raad meermaals gewezen op de zorgen omtrent negatieve gevolgen voor bewoners, bezoekers en bedrijven. Daarnaast is er door de raad meermaals gevraagd om effectievere handhaving op overlast en een instrument om gericht tegen overlast te kunnen optreden. In dit onderdeel gaan we in op de vraag: *ervaren bewoners, bezoekers en bedrijven negatieve verandering in de handhaving op overlast en opvolgende procedures?*

Bezwaarprocedures

Tot 1 september zijn er 48 bezwaarschriften ontvangen, dat is 6,38% op totaal aantal bestuurlijke boetes (namelijk 752). Van deze bezwaarschriften zijn nog geen bezwaren gegrond verklaard en 29 zijn nog in afwachting van advies, één bezwaar was niet ontvankelijk. In grafiek 1 is de verdeling van bezwaarprocedures per overtreding weergegeven.



Grafiek 1: Bezwaarprocedures per overtreding in percentages

Te zien is dat de meeste bezwaren worden ingediend tegen gescheiden aanbidding. Hieronder verstaan we o.a. aantreffen van vervuiling in een minicontainer. Een voorbeeld hiervan is restafval in de groencontainer. De grond waarop beboet kan worden voor gescheiden aanbidding is niet veranderd ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking, dit betekent dat onder de bestuurlijke strafbeschikking hetzelfde aantal boetes zou zijn uitgeschreven en dat deze bezwaren (verzet bij BSB) bij het CJIB terecht zouden zijn gekomen. We zien dat de argumenten bij bezwaren van dezelfde strekking zijn als de verklaringen die bij BOA's werden afgelegd onder de bestuurlijke strafbeschikking.

Op de tweede plek staat wijze en plaats van aanbidding. Hier vallen de bijplaatsingen onder. Opvallend is dat er meer bezwaar is gemaakt tegen gescheiden aanbidding (35% bezwaar ten opzichte van 34 boetes) dan tegen wijze en plaats van aanbidding (28% bezwaar ten opzichte van 241 boetes).

De meest gehoorde bezwaren zijn:

Gescheiden aanbieding

- *Ik heb het niet zelf gedaan.*
- *Ik heb geen waarschuwing gekregen, waarom krijg ik meteen een boete?*
- *Er zat maar heel weinig plastic bij het GFT.*
- *In de zak zit GFT afval en de BOA kan niet beoordelen of het een BIO zak is.*

Wijze en plaats aanbieding

- *De container zat vol.*
- *Ik heb het niet zelf gedaan (schoonmaakster, huisgenoot etc.).*
- *Ik wist niet dat het niet mocht.*
- *Ik weet niet hoe het daar terecht is gekomen.*

Openlijk drugsgebruik

- *Het verbod is niet duidelijk aangegeven.*
- *Ik wist niet dat het niet mocht.*

Openlijk alcoholgebruik

- *Ik veroorzaakte geen overlast.*
- *Het is niet duidelijk aangegeven dat het niet mocht.*
- *Het blik/flesje is van een ander.*

Kladden en plakken

- *Ik wil mijn stem laten horen tegen corona.*

Verboden gedrag bij of in gebouwen

- *Ik wil mijn stem laten horen tegen corona.*

Voorwerp in openbare ruimte zonder ontheffing

- *Ik wist niet dat een ontheffing nodig is.*
- *De boete moet naar de opdrachtgever, niet naar mij.*
- *Het voorwerp stond veilig.*

Tabel 3: Meest gehoorde bezwaren (tot 1 september 2021)

Beroep

Tot op heden zijn omtrent bestuurlijke boetes nog geen beroepszaken gevoerd.

3.3 Verloop van interne processen

De invoering van de bestuurlijke boete heeft ook intern voor verschuivingen gezorgd. In dit onderdeel gaan we in op de vraag: *verloopt het interne proces naar verwachting?*

Werkprocessen

De inning, het bezwaar en beroep voor boetes opgelegd voor kleine ergernissen in de openbare ruimte wordt sinds 1 januari 2021 door de gemeente uitgevoerd. Gemerkt wordt dat de opstartfase een traject is wat tijd nodig heeft om goed in te richten.

Werken met de bestuurlijke boete ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking kost de BOA nu nog extra tijd. De BOA moet een brondocument opmaken en stuurt dit naar de jurist van de afdeling HBM. Het eventuele overleg wat daarna plaatsvindt tussen BOA en jurist komt daar bovenop. Onder de bestuurlijke strafbeschikking werd het document verzonden naar het CJIB en eindigde daar de rol van de BOA. Over het algemeen zijn BOA's tevreden met de bestuurlijke boete. Wel is het voor BOA's wennen dat de juristen met ze meekijken. Het voordeel hiervan is dat de kwaliteit omhoog gaat. Bij de bestuurlijke strafbeschikking kon een mindere kwaliteit van een onderbouwing resulteren in het niet opleggen van de boete door het CJIB en ontstond geen lerend effect.

Voor de jurist van Handhaving Bouwen en Milieu is de rol die zij hebben in het proces helemaal nieuw. Zij hadden geen rol in het inningsproces onder de bestuurlijke strafbeschikking. Vooralsnog vraagt het behandelen van de boetes veel tijd van de juristen. Daarnaast zijn er meer boetes uitgeschreven dan vooraf was ingeschat. Afgaande op voorgaande jaren werd het aantal boetes voor 2021 geschat op 300 stuks, inmiddels is meer dan het dubbele uitgeschreven. Er wordt ingezet op het aantrekken van meer juridisch administratief personeel om het aantal boetes op te vangen. Daarnaast wordt ingezet op het versoepelen van de samenwerking tussen BOA en jurist. Het vormen van deze samenwerking heeft tijd nodig, er is veel aandacht voor wat een BOA in het brondocument moet opnemen zodat de kwaliteit stijgt en minder afstemming nodig is tussen BOA en jurist.

De juristen van Juridische Zaken (JZ) zijn betrokken bij bezwaar en beroep. Het afdoen van de bezwaarzaken loopt soepel. Wel wordt er tegenaan gelopen dat de procedure voor bezwaar nog niet efficiënt verloopt. Voor een bezwaarprocedure wordt een bezwaarcommissie bestaande uit drie leden bij elkaar geroepen. De zitting bij een bestuurlijke boete duurt gemiddeld 15 minuten. Doordat er weinig bezwaar aangetekend wordt kunnen zittingen vaak niet achter elkaar gepland worden. Momenteel wordt gekeken naar oplossingen om de bezwaarprocedure bij de bezwaarcommissie efficiënter in te richten.

Financieel

Zoals eerder benoemd is de samenwerking tussen BOA en jurist nog groeiende. Dit heeft tot gevolg dat meer uren per boete worden besteed dan was ingeschat. De kosten voor het uitvoeren van de bestuurlijke boete zijn daarom vooralsnog negatief. Bij de invoering van de bestuurlijke boete werd geschat dat een opstarttijd van drie jaar nodig zou zijn. In de komende jaren zal de bestuurlijke boete naar verwachting groeien richting kostenneutraal. Opgemerkt dient te worden dat het instrument de bestuurlijke boete niet bedoeld is om inkomsten te genereren maar om de overlast terug te dringen en/of de overtreder te waarschuwen of te beboeten.

4. Conclusie en aandachtspunten

Met de invoering van de bestuurlijke boete beogen we drie doelstellingen:

1. *De effectiviteit van de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte is verhoogd.*
2. *Bewoners, bezoekers en bedrijven ervaren geen negatieve verandering in de handhaving op overlast en opvolgende procedures.*
3. *Interne processen zijn op orde.*

In deze evaluatie zijn we ingegaan op deze doelstellingen.

4.1 Conclusie

We trekken de volgende conclusies:

1. *Is de effectiviteit van de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte verhoogd?*

Conclusie: Over het effect van de bestuurlijke boete zijn momenteel nog geen harde cijfers beschikbaar, echter we kunnen wel stellen dat de bestuurlijke boete de BOA in staat stelt om persoonlijker te werk te gaan. BOA's gaan in gesprek met overtreders wat voor meer grip zorgt. Overtreders weten dat zij niet zomaar weggelaten met het dumpen van hun afval. Ook constateren we dat inwoners handhaving beter weten te vinden. Het aantal boetes op met name afvaloverlast is flink gestegen; 241 boetes zijn uitgeschreven ten opzichte van 34 in 2020. We zien dat de overige cijfers in lijn zijn met voorgaande jaren. Dit maakt dat de voorlopige conclusie is dat de bestuurlijke boete effect lijkt te hebben op het verminderen van afvaloverlast en/of de vervuiler aan te pakken. In de tweede evaluatie zal nader ingegaan worden op het effect van de bestuurlijke boete.

2. *Ervaren bewoners, bezoekers en bedrijven negatieve verandering in de handhaving op overlast en opvolgende procedures?*

Conclusie: In het rondetafelgesprek is door externe experts geconcludeerd dat de bestuurlijke boete op het gebied van rechtsbescherming in veel gevallen gunstiger is voor iemand die een boete opgelegd heeft gekregen. Het aantal bezwaren tegen bestuurlijke boetes is laag, 6,3% (48 ten opzichte van 752 boetes). Naar aanleiding van het rondetafelgesprek wordt nog extra aandacht geschonken aan kwetsbare groepen en het wijzen in de juiste richting (o.a. betalingsregelingen).

3. *Verloopt het interne proces naar verwachting?*

Conclusie: We zien dat het proces tussen BOA en jurist nog efficiënter kan worden ingericht; de nieuwe samenwerking heeft tijd nodig om de verwachtingen op elkaar af te stemmen. Hierover zijn BOA's en juristen met elkaar in gesprek. Met de samenwerking gaat de kwaliteit van de onderbouwing van boetes omhoog. Momenteel is de bestuurlijke boete nog niet kostenneutraal, verwacht wordt dit in de komende

jaren wel te bereiken; met de extra capaciteit van juridisch administratief medewerkers en het verbeteren van de samenwerking wordt verwacht de bestuurlijke boete kostenneutraal uit te kunnen voeren. Echter, de bestuurlijke boete is ingevoerd om beter te kunnen handhaven op kleine ergernissen in de openbare ruimte, de bestuurlijke boete is geen instrument om inkomsten te genereren.

4.2 Aandachtspunten

1. Doelgroep die niet kan betalen vanwege financiële problemen

Om deze personen tegemoet te komen wordt de brief die toegestuurd wordt bij een bestuurlijke boete aangepast. In de brief wordt actief gewezen op de mogelijkheid tot een betalingsregeling wanneer niet in één keer betaald kan worden. Ook wordt gewezen op hulp via enschede.nl/rondkomen. We stemmen dit af met het sociaal domein en sluiten we aan bij de motie 'rondkomen met je inkomen'.

2. Laaggeletterdheid

Ook wordt de brief aangepast naar een beter leesniveau. We sluiten aan bij 'direct duidelijk' waarmee het makkelijker te begrijpen zal zijn wat er aan de hand is en wat de persoon moet doen.

3. Kwetsbare personen

Net als bij bestuurlijke strafbeschikking blijft er oog voor kwetsbare personen. BOA's staan in nauw contact met hulpinstanties en houden rekening met omstandigheden wanneer zij een overtreding constateren.

4.3 Vervolg

De bestuurlijke boete wordt nauw gevolgd. De portefeuillehouder wordt vooralsnog maandelijks bijgepraat over de stand van zaken.

De tweede evaluatie zal over de periode 1 januari 2021 – 1 januari 2023 worden uitgevoerd waarmee een grondig beeld geschetst kan worden over de ervaringen met de bestuurlijke boete. De tweede evaluatie wordt meegezonden met het BVTH-jaarverslag 2022.