

NOTA

Invoering handhavingsinstrument bestuurlijke boete
Overlast in de openbare ruimte

1. Aanleiding interactieve sessie

Op 14 september aanstaande vindt een interactieve sessie plaats over het voornemen van het college om het handhavinginstrument 'bestuurlijke boete' in te voeren. In deze sessie willen we u aan de hand van deze nota informeren over ons voornemen en willen we met u in gesprek gaan over bespreekpunten die bij de verdere uitwerking moeten worden betrokken. Deze zullen uiteindelijk worden verwerkt in de verordeningen (BBOOR (Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte), APV en afvalstoffenverordening).

Deze bespreekpunten zijn:

- de feitenlijst (voor welke overtredingen kan worden beboet)
- de boetebedragen voor rechtspersonen (organisaties)
- de boetebedragen voor natuurlijke personen (inwoners)

2. Aanleiding invoering bestuurlijke boete

We zijn voornemens om het handhavinginstrument bestuurlijke boete in te voeren per 1 januari 2021. Het handhavinginstrument 'bestuurlijke strafbeschikking' komt hiermee te vervallen.

Gebleken uit ervaringen van andere gemeenten is dat de bestuurlijke boete meer effectief is waar het gaat om illegale afvaldump en bijplaatsingen van afval bij boven- en ondergrondse containers dan de bestuurlijke strafbeschikking. In het raadsvoorstel 'Evaluatie maatregelen illegale bijplaatsingen' van 5 november 2019 is gewezen op de lage pakkans van deze feiten. Zoals toen aangegeven verandert met de bestuurlijke boete de bewijslast. In het geval van de bestuurlijke boete is er sprake van de vrije bewijsleer, wat onder andere betekent dat gewerkt kan worden met bewijsvermoedens. Als er dan bijvoorbeeld in gedumpt afval een adres wordt gevonden is het aan de bewoner van dat adres om te bewijzen dat het afval niet van hem is. Ook is het mogelijk om andere overlastfeiten zoals brommer- en scooteroverlast aan te pakken via de bestuurlijke boete. Door de raad is hierover al eerder de motie 'prioriteiten handhaving verleggen naar de binnenstad' ingediend om de overlast van brommers en scooters in de binnenstad aan te pakken. De invoering van de bestuurlijke boete heeft geen nadelige gevolgen voor de handhaving van overige feiten: deze kunnen op dezelfde manier als voorheen worden aangepakt.

In het verleden is voor de bestuurlijke strafbeschikking, en niet de bestuurlijke boete, gekozen omdat gemeenten tot 1 januari 2015 een proces-verbaalvergoeding van €25,- voor Mulderfeiten en €40,- voor overlastfeiten kregen. De afschaffing van deze vergoeding in 2015 heeft ervoor gezorgd dat we opnieuw de balans opmaken welk handhavingsmiddel het meest geschikt is voor het bestrijden van de "kleine ergernissen in de openbare ruimte" in de Gemeente Enschede.

Doel van de invoering van de bestuurlijke boete

Met de invoering van het handhavinginstrument 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.

Hoe werken we nu?

Op dit moment werken we met de bestuurlijke strafbeschikking. Dit houdt in dat de BOA een boete uitschrijft. Deze boete wordt door het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) verwerkt en naar de overtreder verstuurd. Inning van de boete, bezwaar en beroep wordt door het CJIB afgehandeld, de gemeente heeft hierbij geen tussenkomst. Tot 2015 kreeg de gemeente een proces-verbaalvergoeding voor het uitschrijven van de boete, deze is afgeschaft. Via de bestuurlijke strafbeschikking kan geen boete worden uitgeschreven voor rechtspersonen.

3. Bestuurlijke strafbeschikking versus bestuurlijke boete

Een compleet overzicht van de vergelijking tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete is opgenomen in bijlage 1. Hieronder zijn de belangrijkste punten uitgelicht.

Rechtsgebied

Bij de bestuurlijke strafbeschikking wordt de boete opgelegd vanuit het strafrecht. Bij de bestuurlijke boete is dit via het bestuursrecht.

Rechtspersonen

Onder de bestuurlijke strafbeschikking kan geen boete worden uitgeschreven aan rechtspersonen (organisaties), onder de bestuurlijke boete is dit wel mogelijk.

Uitreiking boete

In beide gevallen wordt de boete uitgeschreven door de BOA, in het geval van de bestuurlijke boete blijft de politie ook bevoegd.

Inning van de boete, bezwaar en beroep

Bij de bestuurlijke strafbeschikking ligt inning, bezwaar en beroep bij het CJIB. Bij de bestuurlijke boete is de gemeente of een door de gemeente aangewezen partij hiervoor verantwoordelijk.

Baten uit de boetes

Het geinde geldbedrag gaat bij de bestuurlijke strafbeschikking naar het rijk, bij de bestuurlijke boete naar de gemeentekas.

Hoogte van de boetes

Bij de bestuurlijke strafbeschikking wordt de hoogte van de boete bepaald door de Algemene Maatregel van Bestuur (richtlijnen OM). Bij de bestuurlijke boete zijn boetebedragen voor natuurlijke personen vastgesteld in Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Voor feiten die niet in dit besluit zijn opgenomen evenals voor rechtspersonen kan de gemeente een boetebedrag vaststellen.

Bewijslast

Bij de bestuurlijke strafbeschikking is er sprake van een negatief bewijsstelsel waardoor de partij die zich beroept op rechtsgevolgen (in dit geval de gemeente) verantwoordelijk is voor het verzamelen van bewijs. Hierbij is het gebruik van bewijsvermoedens niet toegestaan. In de praktijk betekent dit dat de overtreder moet bekennen of op heterdaad betrappt moet worden. Bij de bestuurlijke boete is er sprake van een vrije bewijsleer. Hierbij is het gebruik van bewijsvermoedens wel toegestaan en is het in het geval dat de gemeente met een dergelijk bewijsvermoeden komt aan de overtreder om te bewijzen dat deze het feit niet begaan heeft.

Kosten

Naar verwachting zijn de kosten bij de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete nagenoeg gelijk.

4. Argumenten

- *Er kan effectiever worden gehandhaafd op afvaldumpingen/illegale bijplaatsingen van afval.*

Bij de bestuurlijke boete hoeft de overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen. Hierdoor kunnen vooraankondigingen en aanschrijvingen achterwege blijven. Zodra een overtreding wordt geconstateerd, kan direct tot handhaving en het opleggen van een boete worden overgegaan. Doordat gebruik kan worden gemaakt van bewijsvermoedens kan de boete ook makkelijker opgelegd worden als er geen sprake is van een bekentenis van de dader of een heterdaad.

- *Er kan beter worden gestuurd op beleid*

Het gemeentebestuur heeft meer invloed op handhaving, heeft meer mogelijkheden om prioriteiten te stellen en kan effectiever sturen op beleid, doordat het opleggen en invorderen van boetes in eigen handen wordt genomen. Bovendien gaat er voor gemeenten ook een lerend effect uit van het zelf afdoen van alle bezwaar- en beroepsprocedures tegen bestuurlijke boetes.

- *De bestuurlijke boete kan ook aan rechtspersonen worden opgelegd*

Dit biedt de mogelijkheid om de aanpak van overlast door bedrijfsafval in de gemeente te versterken.

- *De bestuurlijke boete wordt opgelegd en uitgevoerd door een en dezelfde instantie.*

De gemeente is verantwoordelijk voor het hele proces tot en met het innen van de boetes en de juridische afhandeling van bezwaar en beroep.

- *Voor de inwoners van de gemeente Enschede zal de invoering van de bestuurlijke boete geen negatieve gevolgen hebben*

Er kan zelfs gesteld worden dat de inwoners de afwikkeling door de gemeente Enschede als prettiger zullen ervaren, nu zij niet meer in aanraking komen met het CJIB, Openbaar Ministerie en het strafrecht bij de aanpak van kleine ergernissen in de openbare ruimte.

- *Naar verwachting is de invoering kostenneutraal*

In onze berekening lijkt er sprake te zullen zijn van een licht financieel voordeel, ervaringscijfers van andere gemeenten zijn hierin meegenomen. Wel zijn er nog variabelen die onzekerheid bieden.

- *Andere vergelijkbare gemeenten hebben positieve ervaringen*

Uit de ervaringen van andere gemeenten blijkt dat het aantal septs door de invoering van de bestuurlijke boete wordt teruggedrongen en het inningspercentage van de boetes wordt verhoogd, ook verloopt het proces van beboeten, inning en afhandeling van bezwaarschriften sneller.

5. Risico's

- *De bestuurlijke boete kan niet van de ene op de andere dag weer worden afgeschaft*
Het besluit tot intrekken van de verordening treedt pas 1 jaar na dat besluit inwerking, omdat deze intrekking ook gevolgen heeft voor het CJIB en het Openbaar Ministerie die dan weer betrokken zouden zijn bij de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking.

6. Bespreekpunten voor de raad: feiten en boetebedragen

Feiten

Advies: Vast te stellen strafbare feiten onder de bestuurlijke boete zijn dezelfde feiten als onder de bestuurlijke strafbeschikking, een overzicht op hoofdlijnen staat in bijlage 2, met toevoeging van een nieuw artikel in de APV voor hinder door motorvoertuigen en bromfietsen.

Het uitgangspunt is dat de feiten die nu onder de bestuurlijke strafbeschikking vallen onder de bestuurlijke boete komen te vallen. In bijlage 2 staat een overzicht op hoofdlijnen van deze feiten die nu onder de strafbeschikking vallen en dus onder de bestuurlijke boete moeten komen te vallen als deze wordt ingevoerd. De bestuurlijke strafbeschikking komt namelijk volledig te vervallen als de bestuurlijke boete wordt ingevoerd.

Het gaat om feiten die strafbaar zijn gesteld in de APV en de Afvalstoffenverordening. Alleen de feiten die in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR) zijn uitgezonderd van de bestuurlijke boete worden niet in de feitenlijst opgenomen.

Voor hinder door motorvoertuigen en bromfietsen is het daarnaast de intentie om een nieuw artikel aan de APV toe te voegen en deze ook te laten vallen onder de bestuurlijke boete. Het gaat hierbij om een nieuw feit dat nu nog niet valt onder de bestuurlijke strafbeschikking. Dit feit is anders dan de feiten waarvoor de wet Mulder en in de toekomst het cameratoezicht in het centrum van de stad zal worden gebruikt. Het artikel zal er als volgt uit gaan zien:

Artikel Hinder door motorvoertuigen en bromfietsen

1. Het is verboden zonder noodzaak met een motorvoertuig of een bromfiets hinder te veroorzaken.
2. Het is verboden zonder noodzaak de motor van een motorvoertuig in werking te hebben.
3. Het is verboden een motorvoertuig op zodanige wijze te laden of te lossen dat daardoor zonder noodzaak hinder wordt veroorzaakt.
4. De verboden gelden niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp wordt voorzien bij of krachtens de Wet milieubeheer of de Wegenverkeerswet.

Boetebedragen natuurlijke personen

Advies: geadviseerde boetebedragen in bijlage 2.

Voor veel feiten die onder de bestuurlijke boete kunnen komen te vallen is wettelijk vastgesteld wat het boetebedrag zal zijn (in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte). Voor het overige kan de gemeente de boetebedragen vaststellen, waarbij in de Gemeentewet wel wordt opgemerkt dat dit maximaal een boetebedrag van de eerste

categorie mag zijn (€435,-). In de gevallen waarin de gemeente mag bepalen wat het boetebedrag wordt, is het de intentie om aan te sluiten bij de huidige boetebedragen voor de strafbeschikking. Dit is ook wat andere gemeenten die al met de bestuurlijke boete werken grotendeels hebben gedaan. In bijlage 2 staat achter de boetebedragen voor natuurlijke personen een indicatie van de feiten die wij hieronder willen laten vallen. In deze bijlage zijn alleen feiten opgenomen waarvoor niet in de wet is vastgesteld wat de boetebedragen zijn.

Boetebedragen rechtspersonen

Advies: stel de boetebedragen voor rechtspersonen vast op vijf keer het bedrag voor natuurlijke personen.

Voor rechtspersonen zijn geen wettelijke boetebedragen vastgesteld en kan ook niet gerefereerd worden aan huidige bedragen onder de strafbeschikking, aangezien de strafbeschikking niet van toepassing is op rechtspersonen. Andere gemeenten die al werken met de bestuurlijke boete hebben gekozen voor vaste verhogingen van alle boetebedragen voor rechtspersonen.

Het advies is om aan te sluiten bij de keuze van de gemeente Amsterdam (boetes voor rechtspersonen die vijf keer het bedrag zijn dat voor natuurlijke personen geldt). Dit is een hoger bedrag dan dat wat de gemeente Den Haag hanteert (twee keer het bedrag dat voor natuurlijke personen geldt) en een lager bedrag dan wat de gemeente Arnhem hanteert (tien keer het bedrag dat voor natuurlijke personen geldt). Het lijkt wenselijk om een boetebedrag te hanteren dat fors hoger is dan dat voor natuurlijke personen. Een verhoging zoals in Arnhem lijkt echter niet mogelijk, aangezien wettelijk is vastgesteld dat de boetes voor rechtspersonen niet hoger mogen zijn dan €2250,-.

Bijlage 1

	BSB	BB
Rechtsgebied	Strafrecht	Bestuursrecht
Opgelegd door	Officier van justitie	College B&W of Burgemeester
Uitreiking	BOA	BOA Politie blijft bevoegd
Invordering	Centraal Justitieel Incasso Bureau	Gemeente Enschede of uitbesteden door bijv. GBT
Baten uit boetes	Rijk	Gemeente Enschede
Hoogte boetes wordt bepaald in	Algemene Maatregel van Bestuur (richtlijnen OM)	Algemene Maatregel van Bestuur / gemeentelijke verordening (voor zover feit niet in bijlage AMvB staat)
Zienswijze	Horen kan nodig zijn	Nee (<340 euro)
rechtsbescherming	Verzet bij de OvJ, waarna de zaak het regulier strafprocesrecht volgt	Bezwaar bij gemeente en beroep bij kantonrechter
bewijs	Negatief bewijsstelsel Gebruik bewijsvermoedens niet toegestaan	Vrije bewijsleer Gebruik bewijsvermoedens toegestaan
Aan rechtspersoon	Nee	Ja
Welke feiten kunnen bestreden worden	Overlast openbare ruimte	Overlast openbare ruimte De VNG is in gesprek met het OM en grotere gemeenten om de BB ook mogelijk te maken voor parkeer- en verkeersovertredingen.

Bijlage 2

In deze bijlage staat per boetebedrag een indicatie van de belangrijkste feiten die wij hier onder willen laten vallen.

Voor een deel van de feiten die onder de bestuurlijke boete vallen is wettelijk vastgesteld wat het boetebedrag moet zijn, deze feiten zijn dan ook niet opgenomen in deze bijlage (de betreffende boetebedragen zijn te vinden in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte).

Boetebedrag natuurlijke personen	Feiten
€390,-	• Ontdoen van een autowrak anders dan door afgifte aan een inrichting voor het beheer van autowrakken
€300,-	• Maken, veranderen van een uitweg zonder te voldoen aan de nadere regels
€240,-	• Hinder veroorzaken bij laden en lossen van motorvoertuigen zonder noodzaak
€190,-	• Zonder ontheffing parkeren van reclamevoertuigen op de weg met het kennelijk doel om daarmee reclame te maken • Te koop aanbieden van voertuigen op door het college aangewezen wegen waar een verbod geldt
€140,-	• Niet verwijderen van zwerfafval binnen een straal van 25 meter van een inrichting door degene die de inrichting drijft • Zwemmen in openbaar vaarwater • Het niet treffen van maatregelen om te voorkomen dat vee de weg kan bereiken • Het los laten lopen van honden in het Rutbeek op kinderspeelplaatsen, stranden enz. • Hinder veroorzaken door motorvoertuigen zonder noodzaak
€120,-	• Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz. op door het college aangewezen plaatsen waar een verbod geldt • Parkeren van voertuigen van autobedrijf op de weg of de weg als werkplaats voor voertuigen gebruiken
€100,-	• Carbidschieten in de openlucht zonder vrijstelling

Nota invoering handhavingsinstrument bestuurlijke boete

€95,-	• De openbare orde verstoren bij een voetbalwedstrijd • Betreden gesloten woning, lokaal, horecabedrijf of voor publiek openstaand gebouw • Vissen in gemeentelijke vijvers als niet-bevoegde • Parkeren van voertuigen met stank-verspreidende stoffen in een omgeving waar dit hinder of overlast kan veroorzaken • Het los laten lopen van honden op een openbare plaats in het Rutbeek
€45,-	• Neerzetten van (brom)fietsen tegen een gebouw of portiek in strijd met de verklaarde wil van de gebruiker van het gebouw of portiek, of de ingang versperren door het plaatsen van de (brom)fiets • Op door het college aangewezen plaatsen (brom)fietsen onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten laten staan of deze daar langer dan de door het college vastgestelde periode laten staan