

Presentatie Werner van Damme (ter vervanging van Gert-Jan Bos) voor SBO-studiedag "Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking (27 september, Dorint Sofitel Eindhoven)

De visie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Inleiding

Geachte aanwezigen,

U zou hier in eerste instantie mw. Groenberg verwacht hebben. Vervolgens zou dhr. Bos de visie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen vertellen. Uiteindelijk sta ik nu voor u. Al geruime tijd wordt binnen het ministerie van BZK samen met Justitie en Verkeer en Waterstaat, de VNG en gemeenten gewerkt aan dit boeiende maar complexe traject. Ik beschouw het dan ook als bijzonder om hier voor u te staan en de visie van het ministerie van BZK met u te delen! Ik heb begrepen dat er geregeld studiedagen als deze worden georganiseerd over de bestuurlijke boete. Ik steun dat van harte omdat er vele en terechte vragen zijn bij gemeenten over wat nu allemaal mogelijk is met dit instrument. Welke feiten vallen straks onder de bestuurlijke boete en welke niet? Maar ook: hoe is de verhouding tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking en hoe kunnen gemeenten zich goed voorbereiden? Allemaal vragen die tijdens deze studiedag aan bod zullen komen en hopelijk naar uw tevredenheid zullen worden beantwoord.

Ik zal op hoofdlijnen ingaan op beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete (kort gezegd overlast en parkeren) en de bijbehorende AMvB's. Maar eerst wil ik even met u teruggaan naar de aanleiding voor deze wetsvoorstellen, namelijk de brede wens om te komen tot versterking van de bestuurlijke handhaving door gemeenten. In het integraal Veiligheidsprogramma (periode van 1999 -2002)¹ stond al dat de mogelijkheden zouden worden onderzocht. Overwegingen daarbij waren dat het strafrecht een zogenaamd "ultimum remedium" is en de politie zich (terecht) op de zwaardere criminaliteit richt. Dit is vandaag de dag eigenlijk niet anders. Er werd een handhavingtekort gesignaleerd om lichte, veel overlast veroorzakende overtredingen in de openbare ruimte aan te pakken. Gemeenten worden dagelijks door hun inwoners aangesproken op de toenemende overlast en verloedering. Bekend is dat de overlast door hondenpoep ergernis nummer 1 is bij veel Nederlanders, maar ook zwerfvuil is velen een doorn in het oog. Gemeenten worden er op aangesproken en willen dat (terecht) zelfstandig kunnen aanpakken.

Om dit mogelijk te maken hebben we het instrument van de bestuurlijke boete ontwikkeld en biedt het een goede oplossing om overlast en verloedering integraal, zelfstandig en effectief aan te pakken. Vandaag licht ik dit instrument nader toe.

¹ Integraal Veiligheidsprogramma (IVP), Miniserie van Binnenlandse Zaken, 8 juni 1999, TK 1999-2000, 26604.

1.2 Algemene toelichting op de twee wetsvoorstellen

Zowel in het beleidsprogramma van het kabinet als het bestuursakkoord Rijk-gemeenten staan beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete genoemd.

Het wetsvoorstel Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (30101, BZK/Justitie) heeft als doel gemeenten de mogelijkheid te geven om zelfstandig een bestuurlijke boete op te leggen voor de zogenaamde lichte veel overlastgevende overtredingen zoals hondenpoep, wildplassen, zwerfafval, graffiti. Gemeenten kunnen **kiezen** of ze het instrument invoeren.

Bij keuze voor bestuurlijk boete geldt het voor de hele APV minus een klein aantal APV-overtredingen die niet in aanmerking behoren te komen voor de bestuurlijke boete, de zogenaamde negatieve lijst (AMvB). Ik kom daar later op terug. Ook de afvalstoffenverordening valt onder dit wetsvoorstel. Belangrijk is dat de politie in voorkomende gevallen altijd wel bevoegd blijft op te treden, maar het leeuwendeel van deze overtredingen zal aangepakt moeten worden door de bestuurlijke toezichthouders. Zij zijn in dienst van de gemeenten en moeten kennis en vaardigheden hebben op BOA-niveau. De BOA-status is nodig in het kader van de ID-plicht. De bestuurlijke toezichthouders beschikken niet over dwangmiddelen, dit blijft voorbehouden aan de politie. Belangrijk punt is dat gemeenten zelf, binnen het bestuursrecht de boetes opleggen en ook de ontvangsten mogen houden.

Het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30098 V&W/Justitie) wordt ingebed in de Wegenverkeerswet en biedt gemeenten de mogelijkheid om voor fout parkeren en een paar andere lichte overtredingen als fietsen over de stoep een bestuurlijke boete op te leggen. Ook bij dit wetsvoorstel is inmiddels een keuzemogelijkheid voor gemeenten. De bedoelde gedragingen dienen hierbij wel expliciet in de AMvB genoemd te worden, kortom we spreken in dit verband van een zogenaamde positieve lijst.

2. Waarom bestuurlijke boete?

Gemeenten krijgen met de bestuurlijke boete een instrument om zelfstandig de overlast en verloedering in de openbare ruimte aan te pakken. Zelfstandig wil zeggen dat zij straks zelf bepalen wanneer en op welke locaties wordt gehandhaafd, dus zonder direct afhankelijk te zijn van de (inzet van) politie en openbaar ministerie. In de lokale driehoek vindt afstemming met de politie en het OM plaats.

Er zijn vier belangrijke overwegingen vanuit het ministerie van BZK om te blijven inzetten op de bestuurlijke boete voor gemeenten:

- 1) Gemeenten kunnen integraal veiligheidsbeleid voeren, inclusief handhaving
- 2) De autonomie van gemeenten versterkt
- 3) De politie kan worden ontlast
- 4) En de gemeentelijke taak op het OOV terrein wordt met de bestuurlijke boete ondersteund.

Vanuit de VNG is aangegeven, dat gemeenten het instrument nodig hebben om de doelstellingen uit het beleidsprogramma en het bestuursakkoord op het gebied van veiligheid te kunnen halen. Met de ontvangsten uit de boetes kunnen gemeenten een deel van hun eigen handhaving financieren. Er kan dan bijvoorbeeld ook een einde komen aan soms wat vergezochte oplossingen, zoals het via de civiele weg aanpakken van verkeerd aanbieden van vuilnis, zoals een enkele gemeente doet.

Wat betreft het fout parkeren kunnen gemeenten, als zij voor de bestuurlijke boete kiezen, integraal parkeerbeleid voeren dat tot een effectievere handhaving kan leiden. Voor burgers wordt het duidelijk dat de gemeente over het gehele parkeerbeleid gaat.

3. Boetehoogte

Wellicht ten overvloede meld ik nog de boetehogtes: voor natuurlijke

(€ 340,-) en rechtspersonen (€ 2250,-) is de maximumhoogte per wet vastgelegd. De boetehoogte wordt per AMvB vastgelegd voor een aantal categorieën, in totaal zeven.

Ik zal nu nader ingaan op de AMvB's en dan vooral die betreffende het wetsvoorstel overlast in de openbare ruimte.

4. AMvB's en de wetsvoorstellen

De AMvB bij het wetsvoorstel 'overlast in de openbare ruimte' gaat uit van een negatieve lijst, ik gaf dat al aan. Bij het opstellen van de concept - AMvB hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld: bestaat het risico op gevaar en escalatie, waarbij geweld

niet uitgesloten is (denk bijvoorbeeld aan een situatie als er zes kleerkasten aan het wildplassen zijn onder invloed van alcohol en een toezichhouder die een boete wil uitdelen)? Of gaat het om overtredingen die onderdeel uitmaken van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie zoals samenscholingen, ongeregeldheden, betogingen en demonstraties? Maar ook voor gedragingen die aan het strafrecht zijn gerelateerd geldt dat deze niet onder de bestuurlijke boete worden gebracht. Voorbeelden hiervan zijn handel in drugs, heling en het meevoeren van inbrekerswerktuigen of steekwapens. Wat het gevaarzettingscriterium betreft kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien de gedraging in zichzelf geen gevaarzetting oplevert. Het moet gaan om eenvoudig te constateren feiten waar met een vast boetetarief wordt gewerkt. De AMvB bij het wetsvoorstel 'fout parkeren' gaat uit van een positieve lijst. Hier staan uiteraard de parkeerovertrredingen op, zoals parkeren te dicht bij een kruispunt of een inrit, maar ook fietsen over de stoep of lopen op de weg.

5. Planning

U vraagt zich ongetwijfeld af hoe het er nu mee staat, wanneer wordt bestuurlijke boete ingevoerd? Beide wetsvoorstellen zijn aangenomen door de Tweede Kamer in april 2007. De wetsvoorstellen liggen nu bij de Eerste Kamer. De Memorie's van Antwoord gaan in oktober naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft aangegeven de wetsvoorstellen nog dit jaar te willen behandelen (verwachting is behandeling november 2007).

De AMvB's gaan in oktober in consultatie naar de VNG, het Kbb, de RHC, het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak. De VNG is reeds betrokken bij de voorbereiding van de AMvB inzake overlast in de openbare ruimte. In het voorjaar 2008, na afloop van de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer, wordt advies aangevraagd bij de Raad van State waarna de kabinetsreactie op het advies volgt. De inwerkingtreding van beide wetten en AMvB's wordt naar verwachting juni 2008.

6. Voordelen bestuurlijke boete

Dames en heren, ik zet de voordelen van de bestuurlijke boete nog een keer op een rij:

- Het betreft een nieuwe zelfstandige verantwoordelijkheid voor gemeenten, geen afhankelijkheid van politie en OM
- De ontvangsten uit de bestuurlijke boete komen volledig ten goede aan de gemeentelijke handhaving
- Het inningsproces is een eigenstandige verantwoordelijkheid, aangesloten kan worden bij bestaande gemeentelijke processen
- Flexibiliteit. Gemeente kan zelf bepalen wanneer bestuurlijke boete wordt ingevoerd
- Als gemeente bepaalt u uw eigen handhavingsprioriteiten
- Gemeente bepaalt zelf tijd, plaats en inzet van de handhaving (wel overleg met politie)
- Als bestuurlijk boete voor overlast en parkeren wordt ingevoerd, zijn er "schaalvoordelen"

- Er kan worden samengewerkt met andere (grotere) gemeenten.

7. Consequenties gemeenten

Wat betekent de keuze van een gemeente voor bestuurlijke boete in de praktijk?

Gemeenten krijgen een 24-uurs verantwoordelijkheid voor de handhaving van overtredingen die onder de wetsvoorstellen vallen. Dit betekent natuurlijk niet dat u 24 uur per dag in de gehele gemeente hoeft te gaan patrouilleren. Het betekent dat u bepaalt waar en wanneer de toezichthouders op pad gaan en waar de prioriteit ligt. Het betekent ook dat u de verantwoordelijkheid draagt voor de keuze om ergens niét te zijn. Er kan niet zonder meer teuggevallen worden op de politie. De politie mag natuurlijk wel, als ze voor hun ogen een overtreding gemaakt zien worden, een strafrechtelijke boete uitschrijven.

In de lokale driehoek worden afspraken gemaakt over inzet (capaciteit) en samenwerking met de politie. De gemeenten is zelf verantwoordelijkheid voor de (afhandeling van) bezwaar- en beroepprocedures en inning van de boetes.

8. Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking?

De gemeente kan voor de aanpak van overlast kiezen voor bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking (onderdeel Wet OM-afdoening), daarover zijn we vandaag bijeen. De bestuurlijke strafbeschikking wordt in het kader van de bestrijding van overlast mogelijk voor dezelfde feiten als waarvoor de bestuurlijke boete geldt. Ze sluiten elkaar echter wel uit: Een gemeente die kiest voor

de bestuurlijke boete tegen overlast, zal voor de aanpak van overlast niet ook in aanmerking kunnen komen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Indien de keuze voor bestuurlijke boete wordt gemaakt dan moet dat bij verordening. Voor de bestuurlijke strafbeschikking zal een AMvB opgesteld worden, maar daarover kunnen anderen u hier vandaag veel meer vertellen. De keuze is in ieder geval aan u!

De bestuurlijke strafbeschikking zal naar het zich laat aanzien voorlopig niet mogelijk worden voor fout parkeren en andere (lichte) verkeersovertredingen.

Gemeenten kunnen datgene kiezen dat het beste bij hun lokale situatie past.

Wellicht is de bestuurlijke strafbeschikking voor uw gemeente meer aangewezen, de geluiden die ons bereiken zou dat vooral gaan om relatief kleine gemeenten. Voor kleine gemeenten kan het lastig zijn om een eigen handhavingsapparaat te onderhouden.

Om dit te ondervangen adviseren wij om zoveel mogelijk bovenlokaal of regionaal samen te werken en aansluiting te zoeken bij buurgemeenten. Op deze manier wordt ook voor kleinere gemeenten de bestuurlijke boete aantrekkelijker.

Keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking betekent (in vergelijking met de bestuurlijke boete) meer samenwerking met politie en meer afhankelijkheid van voorwaarden die het OM stelt.

Bovendien gaan de opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikkingen naar justitie en niet naar de gemeenten. Wel is een p-v vergoeding voorzien voor gemeenten, de hoogte daarvan is nog onderwerp van discussie. Om daarvoor in aanmerking te komen zullen gemeenten gegevens moeten overleggen aan het CJIB. Andere sprekers zullen nader op dit instrument ingaan.

Maar er is natuurlijk nog een derde optie: een gemeente kan er ook voor kiezen om voor geen van beiden in te zetten. Dan verandert er in de handhaving niets. Wij hopen echter dat u wel een keuze maakt en één van de instrumenten zal gebruiken.

9. Implementatie

De aanstaande kamerbehandeling van beide wetvoorstellen is van cruciaal belang. Neemt u van mij aan dat de minister van BZK zich sterk maakt voor invoering van de bestuurlijke boete met behoud van autonomie van gemeenten. Het implementatietraject start nadat de Eerste Kamer met de wetvoorstellen heeft ingestemd. Uit het veld komen geluiden dat gemeenten al bezig zijn. De implementatie zal vanuit BZK en Justitie, vanzelfsprekend met de VNG en gemeenten, actief worden opgepakt. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) zal voorlichtingsbijeenkomsten organiseren, maar ook andere communicatie-instrumenten worden ingezet.

Dames en heren, ik kom tot een afronding.

10. Afsluiting

Voor welk instrument u als gemeente uiteindelijk kiest is wellicht minder belangrijk dan waar dit soort instrumenten voor is bedoeld: een veiliger samenleving waarin mensen veilig zijn en zich dat ook voelen. Onlosmakelijk hoort daar de naleving van waarden en normen bij die we met elkaar hebben afgesproken.

Ik wens u vandaag een interessante maar vooral nuttige studiedag toe!