

Ervaringen met bestuurlijke strafbeschikking overlast

# VOORAL HONDEN EN HUISVUIJL



Illustratie: Hans Sprangers

Loslopende honden, hondenpoep op straat, wildplassen. **Gemeenten** kunnen met de bestuurlijke strafbeschikking overlast **zelf handhavers inzetten** om op te treden tegen dit soort problemen. Onderzoeker *Sander Flight* concludeert dat de **kwaliteit van handhaving en van handhavers** door de bestuurlijke strafbeschikking een **impuls** heeft gekregen.

richt zich op haar kerntaken en dat betekent dat er minder capaciteit is voor het bestrijden van overlast.

Veel gemeenten willen daarom eigen handhavers inzetten tegen overlast. Sinds begin 2009 kan dat met de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Gemeenten hebben met dit instrument de mogelijkheid hun eigen handhavers een sanctie te laten opleggen, zonder dat betrokkenheid van het Openbaar Ministerie of de rechter nodig is. Drie jaar na de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast heeft de DSP-groep in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzocht hoeveel gemeenten het instrument gebruiken en wat hun ervaringen zijn.

#### TOP VIJF

Begin 2012 werkten in totaal 270 gemeenten met de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Vrijwel tegelijkertijd met de bestuurlijke strafbeschikking werd de bestuurlijke boete ingevoerd, maar geen enkele gemeente koos voor dat instrument.

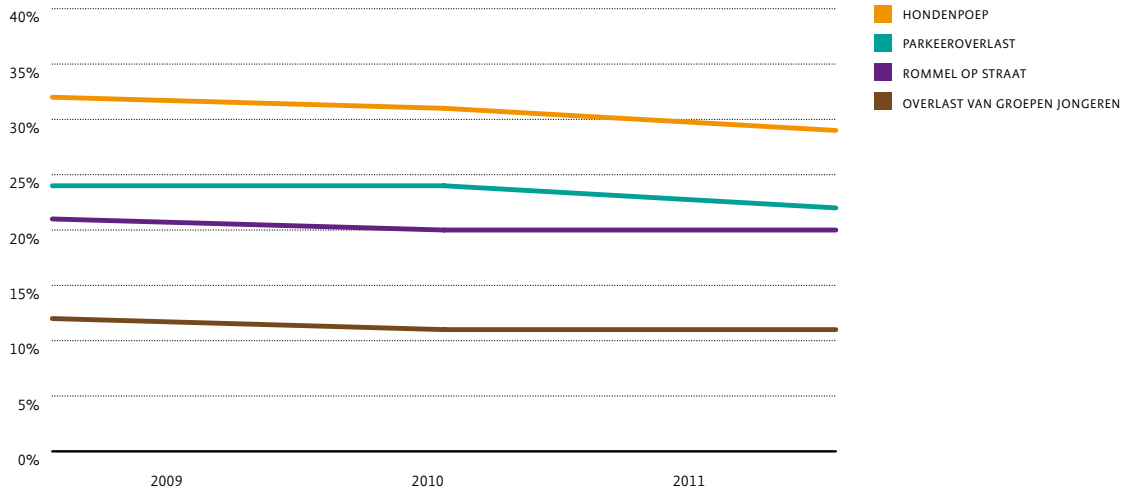
#### door Sander Flight

De auteur is partner bij DSP-groep.

**V**raag aan Nederlanders waar ze zich het meest aan ergeren in hun woonbuurt en in de top tien staan zeer waarschijnlijk 'hondenpoep', 'parkeeroverlast', 'rommel op straat' en 'overlast van groepen jongeren'. De meeste gemeenten weten dit en vragen de politie meer aandacht te geven aan het voorkomen van deze vormen van overlast. Maar de politie

&gt;&gt;

Figuur 1 > Vier buurtproblemen 2009 t/m 2011 (% bewoners: 'Komt vaak voor')



Bron: IVM 2011

Het aantal bestuurlijke strafbeschikkingen voor overlastfeiten is tussen 2009 en 2011 verdrievoudigd: van ruim 8000 in 2009 tot bijna 27 000 in 2011. Deze stijging is voor het grootste deel veroorzaakt doordat in die periode steeds meer gemeenten met de bestuurlijke strafbeschikking overlast zijn gaan werken. Het instrument is in 2009 door de vier grootste gemeenten ingevoerd en sinds 2010 is het instrument gefaseerd per arrondissement uitgebreid naar een groot aantal andere gemeenten. Tot in 2011 zijn er gemeenten aangesloten.

## De politie beboet veel voor alcohol en wildplassen

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 die gemeenten hebben opgelegd.

De handhaving sluit dus redelijk aan op de overlastproblemen waar de meeste buurtbewoners last van hebben. Als we dit vergelijken met de feiten waar de politie bestuurlijke strafbeschikkingen voor uitschrijft, lijkt sprake van een taakverdeling. Gemeenten richten zich relatief vaak op 'honden' en 'huisvuil', terwijl de politie relatief veel beboet voor 'alcohol' en 'wildplassen'.

### ZAKCOMPUTER

Op dit moment krijgen gemeenten geen terugkoppeling van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), dat de boetes int, over de kwaliteit van hun processen-verbaal. Het CJIB voert geen inhoudelijke controle uit, maar controleert alleen of het proces-verbaal volledig is. Als dat niet het geval is, wordt de bestuurlijke strafbeschikking overlast terug-

## ONDERZOEK

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek dat onderzoeksbureau DSP-groep in samenwerking met de Erasmus Universiteit in 2011 en 2012 uitvoerde in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het onderzoek hebben 301 Nederlandse gemeenten een vragenlijst ingevuld. Daarnaast is het juridische kader aan de hand van wetsteksten, literatuur en Kamerstukken uitgewerkt. Op basis van CJIB-cijfers is een analyse gemaakt van ruim 50 000 bestuurlijke strafbeschikkingen die gemeenten sinds 2009 hebben aangeleverd. Het Openbaar Ministerie maakte een analyse van alle door parketten beoordeelde zaken. Tot slot vonden 23 diepte-interviews plaats, onder andere met vertegenwoordigers van zes gemeenten.

gestuurd. Pas als het Openbaar Ministerie de strafbeschikking beoordeelt, vindt een inhoudelijke controle plaats. Die beoordeling wordt nog niet gedeeld met de gemeenten.

De recent opgerichte 'ketenregiegroep voor kwaliteit' is bezig met een methode om gemeenten te informeren over de beoordeling van hun processen-verbaal, zowel op casusniveau als op gemeentelijk

niveau. Ondertussen werken de gemeenten gestaag aan kwaliteitsverbetering van de processen-verbaal, bijvoorbeeld door interne kwaliteitscontroles in te voeren.

Ook investeren veel gemeenten in automatisering van het werkproces, bijvoorbeeld door handhavers te voorzien van een zakcomputer met sjablonen voor de meest geconstateerde overtredingen. In de gemeente Dordrecht zorgde de automatisering niet alleen voor betere processen-verbaal, maar ook voor kostenbesparing omdat er minder administratieve krachten nodig waren.

## Handhavers moeten niet alleen maar willen scoren

### TOVERWOORD

Ook de kwaliteit van de handhavers zelf moet omhoog, vinden veel gemeenten en hun partners als politie en justitie. Het grootste knelpunt is een imagoprobleem. Bij veel burgers en politiemensen heerst nog het oude beeld van de onbevoegde stadswacht of parkeerwacht met soms gebrekkige kwaliteiten of competenties, zo blijkt uit ons onderzoek.

Het toverwoord is bejegening: de manier waarop handhavers optreden richting burgers. "De manier waarop je wordt bejegend bepaalt of een burger verzet aantekent, niet de kwaliteit van het proces-verbaal", volgens een vertegenwoordiger van een gemeente die wij spraken.

&gt;&gt;

Juist het feit dat handhavers nu kunnen optreden door te verbaliseren, is in veel gemeenten reden om in opleiding van hun boa's te investeren. Een fout geparkeerde auto protesteert niet als je een bon onder de ruitenwisher schuift, maar iemand die wordt aangesproken op overtreding van een alcoholverbod vaak wel. In Leeuwarden laat de gemeente handhavers van verschillende achtergronden (bijvoorbeeld 'groen' en 'parkeren') samen als koppel de straat op gaan. Helmond boekt succes met het vaststellen van een gezamenlijke norm voor acceptabel gedrag van burgers en omstanders. Daar wordt vervolgens in trainingen met rollenspellen mee geoefend. Door de training is het veiligheidsgevoel van handhavers gestegen van 68 procent in 2008 naar 95 procent in 2011.

## Boa's worden gedwongen na te denken over hun dagelijkse werk

Amsterdam probeert de kwaliteit van handhavers te verhogen door strenge selectie aan de poort. Zo is het niet de bedoeling dat handhavers alleen maar willen scoren. "Mensen die echt blij zijn als ze iemand in de metro zien eten. Bingo! Dat is niet de bedoeling", aldus een van de geïnterviewden.

Daarnaast zijn er leertafels waar handhavers ervaringen uitwisselen: een soort intervisie waarvoor professionals hun problemen op tafel durven

te leggen. Ook schrijven de hoofdstedelijke handhavers een wekelijks handavingsrapport voor de gemeente, waarin ze aangeven wat ze hebben gezien en meegemaakt. Dat werkt twee kanten op: boa's worden gedwongen na te denken over hun dagelijkse werk en de gemeente kan de handhavers beter ondersteunen met communicatie of dienstverlening.

In Rotterdam zijn medewerkers van het Openbaar Ministerie tijdens teamoverleggen van handhavers komen uitleggen aan welke eisen een goed procesverbaal moet voldoen. Daarnaast wil de gemeente samen met het Openbaar Ministerie de volgende stap zetten en inzicht krijgen in de redenen van verzet en beroep. Op die manier hoopt de gemeente het toch al hoge percentage geaccepteerde processen-verbaal (95 procent) nog verder omhoog te krijgen.

Ook op rijksniveau staat de professionaliteit van gemeentelijke handhavers in de belangstelling. Per 1 oktober 2012 zijn de basisbekwaamheidseisen voor alle boa's aangevuld met onder meer een module gespreks- en benaderingstechnieken.

### GEREEDSCHAPSKIST

De bestuurlijke strafbeschikking overlast is een van de instrumenten die in het leven zijn geroepen om het handhavingstekort dat begin jaren negentig werd geconstateerd te verkleinen. Terugkijkend op de afgelopen jaren kan worden gesteld dat er in een relatief kort tijdsbestek verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavingsinstrumenten zijn bedacht en ingevoerd.

Tabel 1 &gt; Tien meest gevalaliseerde feiten bestuurlijke strafbeschikking overlast 2009 – 2011

OVERLASTFEITEN	AANTAL	%
'HOND'	18 978	37%
'AFVAL'	17 208	34%
'ALCOHOL'	3 203	6%
WILDPLASSEN	2 731	5%
TERRASVERBOD	2 110	4%
STRAATSLAPER	1 112	2%
AUTO TE KOOP	623	1%
'HANGEN'	449	1%
WILDPLAKKEN	280	1%
SOFTDRUGS	219	0%
OVERIG	4 377	9%
<b>TOTAAL</b>	<b>51 290</b>	<b>100%</b>

De juridische termen zijn vervangen door meer gangbare woorden. Ook zijn in enkele gevallen verschillende feittcodes gegroepeerd: in die gevallen staat de term tussen aanhalingstekens. De categorie 'hond' is bijvoorbeeld een combinatie van zeven feiten (vooral niet aangrijpende hond en hondenpoep) en 'afval' bevat zeventien verschillende feiten (vooral onjuist aangeboden huishoudelijk afval).

Veel gemeenten in ons onderzoek geven aan dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet tot een versterking van de handhaving heeft geleid – eerder tot een verschuiving. Gemeenten konden immers al optreden tegen overlast en veel gemeenten beschouwen de bestuurlijke strafbeschikking overlast dan ook als een extra stuk gereedschap in een al goed gevulde gereedschapskist.

## De werkwijze achter de schermen is in veel gemeenten veranderd

Over de vraag of de overlast op straat daadwerkelijk is afgenomen door de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast, kan ons onderzoek niets zeggen. Er zijn vooraf geen doelen geformuleerd

waarmee kan worden bepaald of de instrumenten succesvol zijn. Daar komt bij dat het eigenlijk te vroeg is om nu al maatschappelijke effecten te verwachten. Veel gemeenten zijn nog maar net begonnen en de implementatie kost tijd.

Bij nadere beschouwing blijkt er wel degelijk sprake te zijn van een verandering sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast. De werkwijze achter de schermen is in veel gemeenten veranderd en de aandacht voor de kwaliteit van de handhaving en van de handhavers zelf is toegenomen. Die ontwikkeling was al gaande, maar heeft door de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast een extra impuls gekregen.<<