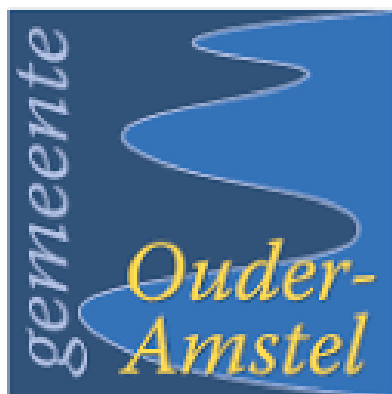




De bestuurlijke boete

Een verkenning voor de gemeente Ouder-Amstel

Steller : Stephan Walther Msc.
E-mail : info@ordeinveiligheid.nl
Datum : 29 november 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en korte terugblik	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	Afbakening	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Bestuurlijke handhaving	6
2.1	Belang van handhaving	6
2.2	Vormen van handhaving	7
2.3	Bestraffende sancties	8
2.3.1.	Bestuurlijke strafbeschikking	8
2.3.2.	Bestuurlijke boete	9
2.3.3.	Overeenkomsten en verschillen	10
2.3.4.	Afweging	10
3.	Huidige situatie	11
3.1	Handhavingsorganisatie	11
3.1.1	Gemeenschappelijke regeling Duo+	11
3.1.2	Dienstverleningshandvest en -overeenkomst Duo+	12
3.1.3	Werkplan VTH	12
3.1.4	Flexibiliteit in taakstelling	13
3.1.5	Betekenis voor de bestuurlijke boete	13
3.2	Handhavingsbeleid	14
3.2.1	Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 - 2026	14
3.2.2	Werkplan VTH 2024	15
3.2.3	Handhavingsstrategie in Ouder-Amstel	16
3.3	Toepassing in andere gemeenten	17
3.3.1	Gemeente Amsterdam	17
3.3.2	Gemeente Breda	18
3.3.3	Gemeente Heerlen	19
3.3.4	Gemeente Oostzaan	19
3.3.5	SED-gemeenten	20
4.	Implementatie	21
4.1	Algemene aandachtspunten	21
4.2	Financiële consequenties en prognose	22

4.2.1	Geschatte bruto baten	22
4.2.2	Geschatte lasten.....	23
4.2.3	Financiële prognoses.....	25
4.2.4	Aandachtspunten.....	27
5.	Scenario's	30
5.1	Relevante ontwikkelingen	30
5.1.1	Verkeershandhaving	30
5.1.2	Gebiedsontwikkeling	31
5.2	Scenario's	32
5.2.1	Scenario 1: nuloptie	32
5.2.2	Scenario 2: toepassing van de bestuurlijke boete	33
5.2.3	Scenario 3: gebiedsgebonden toepassing	34
6	Conclusie.....	37
6.1	Aanbevelingen.....	40

1. Inleiding

Gemeenten krijgen steeds meer taken en bevoegdheden om voor haar inwoners en ondernemers een veilige en leefbare omgeving te borgen. Het is in een snel veranderende samenleving telkens weer de uitdaging om op passende wijze invulling te geven aan deze taken en bevoegdheden zonder de lokale behoefte en belangen uit het oog te verliezen. Dat is geen gemakkelijke opgave.

Het bewerkstelligen van normconform gedrag staat centraal in het realiseren van een leefbare en veilige omgeving. Enerzijds kan dit door het aanmoedigen of faciliteren van gewenst gedrag, alsmede het creëren van bewustwording. Anderzijds gaat het om handhaving op basis van duidelijke en begrijpelijke kaders, waarbij het vertonen van ongewenst c.q. verboden gedrag resulteert in een sanctie. Handhaving is dus slechts één, maar wel een belanghebbend onderdeel van een groter geheel. Een weloverwogen balans tussen een preventieve en repressieve benadering is noodzakelijk om succesvol te zijn in het bevorderen van normconform gedrag.

Tegelijkertijd is handhaving meer dan alleen het opleggen van sancties. Het gaat om het creëren van randvoorwaarden op basis van een samenspel tussen gemeenten, de uitvoering, de samenwerking met veiligheidspartners, maar ook inwoners, ondernemers en recreanten.

1.1 Aanleiding en korte terugblik

De gemeente Ouder-Amstel hecht in haar bestuurlijke uitgangspunten waarde aan het werken volgens *'de geest van de wet, maar met een menselijke maat'*¹. Voorspelbaar en dienstbaar handelen zijn hierin sleutelbegrippen. Dit geldt ook voor de wijze waarop handhaving plaatsvindt om overlast in de openbare ruimte te voorkomen of bestrijden.

Er is al geruime tijd aandacht voor de implementatie van een handhavingstelsel waarin bestuurlijke boetes worden opgelegd ter sanctionering van zogenaamde 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte. De gemeenteraad van Ouder-Amstel nam op 8 november 2018 op initiatief van de fractie 'Ouder-Amstel Anders' een motie aan waarin het college werd verzocht om:

- te komen met een plan om de handhaving in de gemeente te verbeteren;
- als uitgangspunt te nemen dat eventuele extra kosten gedekt moeten worden door inkomsten uit de bestuurlijke boetes;
- de raad voor het zomerreces 2019 hierover te informeren.

De gemeenteraad is op 15 mei 2019 conform de motie schriftelijk geïnformeerd, waaraan een memo ter verkenning van de mogelijkheden rondom de bestuurlijke boete (d.d. 11 april 2019) is toegevoegd. Het advies op basis van deze verkenning was – kort samengevat – dat een implementatie van de bestuurlijke boete niet opportuun is omdat het niet past bij het karakter van de gemeente, de omvang van de gemeente en het aantal overtredingen in de openbare ruimte. Daarnaast zou de implementatie van dit handhavingsinstrument onevenredig veel kosten met zich meebrengen.

Daaropvolgend introduceert het Coalitieakkoord 2022 – 2026 *'Ouder-Amstel op koers houden; Verantwoordelijk, Verbindend, Vergroenend'* (hierna: het coalitieakkoord) in juni 2022 nogmaals de wens om het concept 'bestuurlijke boetes' als handhavingsmiddel te implementeren. Het coalitieakkoord stelt het volgende hierover²:

¹ Bron: Coalitieakkoord 2022 – 2026, paragraaf 5.1, bladzijde 12.

² Bron: Coalitieakkoord 2022 – 2026, paragraaf 4.5, bladzijde 10.

‘Vergunningen, toezicht en handhaving zijn belangrijk voor de rechtszekerheid en beperkingen van overlast. Om dit te bereiken en behouden willen we meer inzetten op bestuurlijke boetes. We hebben daarbij de wens dat de aansturing van toezicht en handhaving zodanig gebeurt dat inzichtelijk wordt gemaakt dat de kosten en opbrengsten van de extra inzet op handhaving elkaar opheffen. Er dient naast risicogerichte handhaving, prioriteit gegeven te worden aan de inzet op bestuurlijke boetes’.

Naast de wens om het veiligheidsgevoel van inwoners te vergroten door het toepassen van bestuurlijke sancties, is er ook een financieel component verbonden aan de gewenste prioriteit voor dit onderwerp³. Het coalitieakkoord houdt er rekening mee dat een inzet op bestuurlijke boetes ook een financieel meerjarig voordeel oplevert van € 50.000 aan baten⁴ voor het jaar 2023. Uit de Programmabegroting 2023 – 2026 blijkt dat vanaf 2024 rekening is gehouden met een voordeel in de begroting van € 100.000⁵. Dit financieel effect is in de Programmabegroting 2024 – 2027 niet langer opgenomen. Reden hiervoor is dat er te veel onduidelijkheid bestaat over de feitelijke haalbaarheid, waardoor er niet met zekerheid iets gesteld kan worden over eventuele financiële consequenties.

In het voorjaar van 2023 is in de ‘Kadernota 2024 – 2027’ van Ouder-Amstel het voornemen opgenomen om twee extra boa’s in te zetten. De geschatte kosten hiervoor bedragen circa € 140.000 per jaar. De bestuurlijke boete speelt hierin een belanghebbende rol. Zo is het volgende gesteld⁶:

‘Dit kan worden gerealiseerd als tegenover deze kosten eenzelfde bedrag aan inkomsten staat; het benutten van de mogelijkheid van het invoeren van bestuurlijke boetes. Het uitgangspunt is namelijk dat de extra inzet van handhaving budgetneutraal plaatsvindt’.

1.2 Doelstelling

De gemeente Ouder-Amstel heeft op basis van het coalitieakkoord opdracht gegeven de (on)mogelijkheden rondom het invoeren van de bestuurlijke boete in zijn geheel te verkennen. Dit dient een tweeledig doen, namelijk:

1. het creëren en verschaffen van inzicht in de mogelijke scenario’s voor gemeentelijke handhaving met specifieke aandacht voor een inzet van de bestuurlijke boete, hetgeen daarvoor (organisatorisch) benodigd is en welke voor- en nadelen daaraan verbonden zijn;
2. het mogelijk maken van een onderbouwd besluit over het al dan niet implementeren van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument.

1.3 Afbakening

Voorliggend rapport richt zich enkel op een mogelijke implementatie van de ‘bestuurlijke’ boete als handhavingsinstrument voor ‘kleine ergernissen’ in de openbare ruimte, conform de geldende wet- en regelgeving⁷. Er is een integrale benadering gehanteerd, waarin organisatorische, juridische, operationele en financiële aspecten inzichtelijk zijn gemaakt.

De verkenning richt zich nadrukkelijk niet op andere wijzen van handhaven, zoals de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Ook de toepassing van de

³ Bron: Coalitieakkoord 2022 – 2026, paragraaf 5.2, bladzijde 12.

⁴ Bron: Coalitieakkoord 2022 – 2026, paragraaf 6.2, bladzijde 17.

⁵ Bron: Programmabegroting 2023 – 2026, bladzijde 62.

⁶ Bron: Kadernota 2024 – 2027, bladzijde 14.

⁷ Zoals vastgesteld in de ‘[Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte](#)’ en het ‘[Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte](#)’.

bestuurlijke boete op overtredingen die niet getypeerd kunnen worden als 'kleine ergernissen' en/of zich in de openbare ruimte plaatsvinden zijn niet meegenomen in de verkenning. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat bijzondere wetgeving, zoals in de Participatiewet bij het schenden van de inlichtingenplicht, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Huisvestingswet, de Wet Kinderopvang (Wko) en de Alcoholwet, de bestuurlijke boete is opgenomen als handhavingsinstrument. Deze bevoegdheden en toepassingen zijn nadrukkelijk geen onderdeel van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport biedt in het tweede hoofdstuk inzicht in de theoretische achtergrond van bestuurlijke handhaving. De verschillende mogelijkheden en varianten worden in beeld gebracht, evenals de ontwikkelingen daarin. Vervolgens geeft het derde hoofdstuk een beschrijving van de huidige situatie binnen de gemeente Ouder-Amstel én daarbuiten. Zo wordt de huidige beleidsvorming en werkwijze omtrent handhaving, de beschikbare capaciteit en behaalde resultaten inzichtelijk gemaakt, maar ook de ervaringen vanuit andere gemeenten.

Op basis van het inzicht over de huidige situatie schetst dit rapport een beeld over hetgeen benodigd is om de bestuurlijke boete te implementeren, welke mogelijkheden daarin bestaan en wat de (financiële) consequenties daarvan zijn. Dit rapport schetst vervolgens in het vijfde hoofdstuk een drietal scenario's, waarna het afgesloten wordt met een conclusie.

2. Bestuurlijke handhaving

Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen óf bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Het toepassen van handhaving gaat daardoor gepaard met vele verantwoordelijkheden en vereisten. Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische achtergrond van handhaving; de belanghebbende elementen en vormen van handhaving worden uiteengezet en toegelicht.

2.1 Belang van handhaving

Handhaving is om meerdere redenen noodzakelijk en, ondanks de impact op inwoners en ondernemers, veelal zelfs wenselijk. Het helpt, zoals eerder gesteld, de naleving van democratisch vastgestelde wet- en regelgeving te bewerkstelligen en bevorderen. Ook is het een belangrijk element in het behalen van lokaal vastgestelde beleidsdoelstellingen. Daarnaast gaat het normvervaging tegen, bevordert het, mits adequaat toegepast, de rechtszekerheid en een gelijke behandeling van inwoners en ondernemers, alsmede de integriteit, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van bestuurders.

Om dit te realiseren is het nodig om op lokaal niveau bewuste keuzes te maken en te borgen. Allereerst door het formuleren van **handhavingsbeleid**. Het staat namelijk vast dat gemeenten niet kunnen beschikken over een oneindige handhavings- en toezichtscapaciteit. Hierover moeten verantwoorde keuzes gemaakt worden, hetgeen vertaald moet worden naar het lokale handhavingsbeleid. Dit vormt de basis voor een constante afweging over wanneer, op welke wijze en aan de hand van welke instrumenten er handhaving dient plaats te vinden.

Ten tweede door een goede **handhavingsorganisatie** te realiseren ter uitvoering van het handhavingsbeleid. Dit vergt niet alleen een goede organisatorische inrichting, maar ook de 'bemensing' van de organisatie is van doorslaggevend belang. De ambtelijke capaciteit voor handhaving moet kwantitatief en kwalitatief op voldoende niveau zijn om het lokaal vastgestelde handhavingsbeleid op de gewenste wijze te kunnen uitvoeren. De voor de handhaving benodigde capaciteit is afhankelijk van (1) het te handhaven beleid, (2) de relevante wet- en regelgeving waarop moet worden toegezien, (3) de werkwijze en cultuur, (4) het aantal bezwaar- en beroepszaken, (4) de prioriteitsstelling en (5) de financiële (on)mogelijkheden. Dit is een continu proces waarin het afwegen van de diverse elementen noodzakelijk is om te komen tot een goede handhavingsorganisatie.

Ten derde door de **samenwerking met partners** aan te gaan. Handhaving is steeds complexer geworden en vraagt meer dan voorheen van de gemeentelijke organisatie. De samenwerking met partners is niet alleen interessant vanuit een oogpunt van slagvaardige handhaving, maar biedt nog meer voordelen. Een integrale aanpak met partners, zoals buurgemeenten, een gedeelde uitvoeringsorganisatie en/of de politie resulteert vaak tot beter handhavingsbeleid, -resultaten, een efficiëntere werkwijze en tot kostenbesparing.

Ten vierde door **inwoners en ondernemers** zelf een rol te geven. Normconform gedrag komt namelijk eerder tot stand zodra de inwoners en ondernemers begrijpen waarom de gemeente een besluit neemt. Het is hierin van belang dat niet alleen schriftelijk te doen, maar ook door in gesprek te gaan met inwoners en ondernemers om de gemaakte afwegingen toe te lichten. Inwoners en ondernemers willen een eerlijke afweging ervaren en serieus genomen worden. Rechtvaardigheid en goede informatie zijn hierin cruciaal om het vertrouwen in de lokale overheid te behouden en/of vergroten.

Ten vijfde, en daarmee het laatste element, door bewust aandacht te schenken aan de **handhaafbaarheid** van wet- en regelgeving en de daarbij toegepaste instrumenten. Handhaving kan alleen plaatsvinden op basis van wettelijke voorschriften, zoals een wet,

verordening of een daarop gebaseerd uitvoeringsbesluit met daaraan verbonden voorschriften. Alvorens over te gaan tot handhaving of de inzet van een handhavingsinstrument is het wenselijk om bedoelde en onbedoelde gevolgen van het beleid in kaart te brengen. Dit oordeel wordt mede bepaald door de eenduidigheid van de gestelde regels en technische uitvoerbaarheid, zowel praktisch als financieel. Andere gevolgen, zoals het aantal te verwachten bezwaarschriften, moeten in kaart worden gebracht met daarbij een inschatting van de benodigde capaciteit. Op die manier kunnen al in vroeg stadium organisatorische en personele consequenties inzichtelijk worden gemaakt.



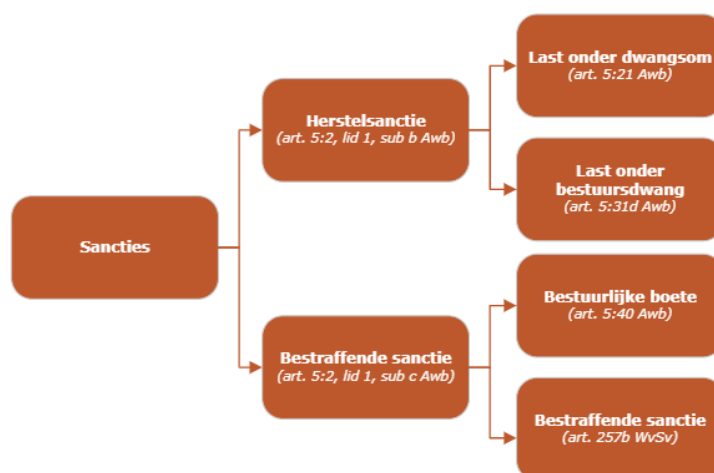
Figuur 1: de vijf elementen van handhaving

2.2 Vormen van handhaving

Het is voor gemeenten een gegeven dat zij op enig moment handhavend dienen op te treden door het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. Een universele aanpak hierin is niet voorhanden, want er bestaan meerdere vormen van handhaven. Het is daarom wenselijk een bewuste keuze te maken over de in te zetten handhavingsinstrumenten.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt hiervoor een wettelijke grondslag. Het is allereerst van belang onderscheid te maken in het doel van de sanctie. Indien het doel is om een onrechtmatige toestand te herstellen, de overtreding te beëindigen en/of herhaling te voorkomen, dan kan een **herstelsanctie** toegepast worden (artikel 5:2, lid 1, sub b Awb). Hieronder vallen de 'last onder bestuursdwang' en de 'last onder dwangsom' als handhavingsinstrumenten⁸.

Echter, een doel kan ook zijn om de overtreder 'leed toe te voegen' als zijnde een straf voor het vertonen van non-conform gedrag. In dit soort gevallen kan er gekozen worden voor een **bestraffende sanctie** (artikel 5:2, lid 1, sub c Awb). In de Awb is één bestraffende sanctie opgenomen: de bestuurlijke boete (artikel 5:40 Awb). Daarnaast is het voor gemeenten mogelijk om op basis van het Wetboek van Strafvordering (Sv) strafrechtelijk op te treden door middel van een bestuurlijke strafbeschikking (artikel 257b Sv).



Figuur 2: vormen van handhaving

⁸ De last onder dwangsom en last onder bestuursdwang zijn gelet op hun aard als herstelsanctie verder buiten beschouwing gelaten in voorliggende verkenning.

2.3 Bestraffende sancties

Bestuurlijke handhaving is, in verhouding tot strafrechtelijke handhaving, flexibel, laagdrempelig en relatief snel. Bestuurlijke handhaving heeft hierdoor in populariteit gewonnen. Steeds meer overtredingen die voorheen in het strafrecht werden afgedaan worden inmiddels bestuursrechtelijk gehandhaafd, mede omdat het strafrechtelijk systeem al jaren zwaar (over)belast is.

Het opleggen van straffen met het doel van leedtoevoeging is van oudsher een overheidstaak. Aanvankelijk vond dergelijk bestraffend optreden slechts binnen het strafrecht plaats, met gebruikmaking van het strafrechtelijk instrumentarium. In de loop van de jaren is ook het bestuursrechtelijk instrumentarium steeds meer tot ontwikkeling gekomen. Reden hiervoor was onder andere de wens om te komen tot een eenvoudige afdoening van strafbare feiten die gemakkelijk vast te stellen zijn. Daarnaast beschouwt men het strafrecht als '*ultimum remedium*'. Handhaving door middel van bestuursrechtelijke sancties heeft, mits mogelijk binnen de wettelijke kaders, hierdoor veelal de voorkeur.

Gemeenten hebben twee mogelijkheden om straffend op te treden tegen kleine ergernissen in de openbare ruimte die zijn vastgelegd in de 'Algemene plaatselijke verordening' (APV) en de 'Afvalstoffenverordening' (ASV). Enerzijds is er de bestuursrechtelijke strafbeschikking (artikel 257b Sv), zoals uitgewerkt in het 'Besluit OM-afdoening'. Daarnaast is er op basis van de Gemeentewet (Gw) de mogelijkheid om te kiezen voor het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 154b Gw).

Het college van burgemeester en wethouders moet een keuze maken over de wijze waarop zij de kleine ergernissen bestraffen: via de bestuurlijke strafbeschikking of via de bestuurlijke boete. Deze keuze heeft een meer semi-structureel karakter⁹.

2.3.1. Bestuurlijke strafbeschikking

De 'Wet OM-afdoening' is op 1 januari 2009 in werking getreden. Het is sindsdien, op grond van artikel 257b Sv, mogelijk om een strafrechtelijke boete op te leggen door middel van een bestuurlijke strafbeschikking. Praktisch gezien betekent dit dat een daartoe aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) overtreders van de APV en de ASV kan beboeten.

Het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking gebeurt onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (OM), namens het gemeentebestuur en buiten de rechter om. Voordeel is dat boa's, niet zijnde afhankelijk van de politie, zelfstandig bestraffend kunnen optreden. Op deze wijze kan er efficiënt en snel strafrechtelijk opgetreden worden tegen kleine ergernissen in de openbare ruimte. Belanghebbend aspect is dat de opbrengst van deze bestuurlijke strafbeschikking niet terugvloeit naar de gemeentelijke organisatie, maar naar de rijkskas. De administratieve afhandeling en de inning van de bestuurlijke strafbeschikking wordt verricht door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Een aangetekend verzet tegen een bestuurlijke strafbeschikking wordt beoordeeld door de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en afgehandeld door de rechterlijke macht. Tot 1 januari 2015 ontvingen gemeenten een standaardvergoeding per correct aangeleverd proces-verbaal. Echter, deze vergoeding is per 1 januari 2015 in zijn geheel vervallen.

⁹ Het staat gemeenten vrij om een wijziging door te voeren in het te hanteren handhavingsinstrument. Echter, dit vergt meerdere beleidsmatige en organisatorische wijzigingen. Veelvuldig tussentijds wisselen tussen beide handhavingsinstrumenten is derhalve niet mogelijk. Een besluit van de gemeenteraad tot intrekking van de verordening, waarin de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument is vastgesteld, kan niet eerder in werking treden dan twaalf maanden na bekendmaking (artikel 154b, lid 3 Sv). Het is derhalve niet mogelijk de bestuurlijke boete ad-hoc of op korte termijn in te trekken indien het niet voldoende effectief is.

2.3.2. Bestuurlijke boete

Met de inwerkingtreding van de 'Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' (Wboor) in januari 2009 ontstond er, gelijktijdig met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking, een tweede mogelijkheid tot bestuurlijk sanctioneren, namelijk de bestuurlijke boete. De Wboor maakt onderdeel uit van de Gemeentewet (artikel 154). Het geeft gemeenten de zelfstandige bevoegdheid om binnen het bestuursrecht op te treden tegen kleine ergernissen in de openbare ruimte door een boete op te leggen.

2.3.2.1 Verantwoordelijkheden

Het is niet verplicht voor gemeenten om met de bestuurlijke boete te werken. Er bestaat keuzevrijheid tussen (1) handhaving geheel overlaten aan de politie en het OM, (2) het toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking of (3) het opleggen van bestuurlijke boetes.

Het grootste verschil met de strafrechtelijke beschikking is de mate van verantwoordelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders, en daarmee de gemeentelijke organisatie. Dit komt voort uit het feit dat de bestuurlijke boete geen strafrechtelijk, maar een bestuursrechtelijk instrument is. Dit betekent praktisch gezien dat gemeenten bij implementatie van de bestuurlijke boete verantwoordelijk worden voor:

- het administratief verwerken van opgelegde bestuurlijke boetes;
- het invorderen van opgelegde bestuurlijke boetes;
- het afhandelen van bezwaar en beroep tegen de opgelegde bestuurlijke boetes;
- het klantcontact en correspondentie omtrent de bestuurlijke boetes;
- het (beleidsmatig) implementeren en borgen van de organisatorische vereisten om met bestuurlijke boetes te werken (training personeel, werving en borging capaciteit etc.).

Kortom, in tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking zijn er geen verantwoordelijkheden voor het CJIB, CVOM of het OM. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor elk aspect. Dit brengt additionele werkzaamheden met zich mee ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking. Het niet langer toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking levert geen voordeel op in de uitvoering van taken. Er zijn geen taken die bij de implementatie van de bestuurlijke boete 'vervallen' doordat de bestuurlijke strafbeschikking niet of minder wordt toegepast. Daartegenover staat wel dat de boetebedragen terugvloeien naar de gemeentelijke kas.

2.3.2.2 Reikwijdte

De reikwijdte van de bestuurlijke boete toont geen significante verschillen met de reikwijdte van de bestuurlijke strafbeschikking. De gemeenteraad is tot op bepaalde hoogte vrij om te bepalen welke overtredingen opgenomen worden in verordeningen (bijv. APV of ASV) en bestuurlijk beboet kunnen worden, alhoewel dit wel aan kaders is gebonden.

Een gedraging in de openbare ruimte die kan leiden tot overlast is bestuurlijk beboetbaar indien (1) de gedraging in artikel 154b Gw strafbaar is gesteld in een verordening van de gemeenteraad (bijv. APV of ASV), (2) de gedraging niet valt onder de negatieve lijst van artikel 2 van het 'Besluit bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte' (Bboor), dan wel (3) de gedraging is opgenomen in de gemeentelijke afvalstoffenverordening als strafbaar feit én onder de limitatieve opsomming van artikel 3 Bboor valt.

Aanvankelijk ontstaat veelal het beeld dat de bestuurlijke boete een oplossing biedt voor veelvoorkomende, maar meer ernstige vormen van overlast in de openbare ruimte. Dit is niet het geval. De bestuurlijke boete kan alleen worden opgelegd voor kleine ergernissen, zoals wildplassen, loslopende honden, het deponeren van afval in de

openbare ruimte of het verkeer aanbieden van huisafval. Opvallend is dat overtredingen van meer serieuze aard zijn opgenomen in de negatieve lijst (artikel 2 Bboor).

Dit betekent dat de bestuurlijke boete per definitie niet toegepast kan worden bij:

- | | |
|---|--|
| a) Samenscholing/ongeregeldheden | g) Bedelen |
| b) Betogingen op openbare plaatsen | h) Heling van goederen |
| c) Vechten op straat | i) Hinderlijk drankgebruik |
| d) Meevoeren van
inbrekerswerktuigen | j) Het gebruik van verdovende
middelen (excl. cannabis) |
| e) Meevoeren van steekwapens | k) Drugshandel op straat |
| f) Bedrijfsmatige seksuele
handelingen | |

Belanghebbend element, en tevens onderwerp van landelijke discussie, is dat de bestuurlijke boete niet toegepast kan worden op verkeersovertredingen.

Gemeenteraden hebben daarnaast vrijwel geen invloed op, of vrijheid in de hoogte van de bestuurlijke boete bij overlast in de openbare ruimte door natuurlijke personen. De boetebedragen zijn sinds 12 december 2016 in de Bboor aangepast en vastgelegd¹⁰.

Sindsdien is de hoogte van de bestuurlijke boete afgestemd op de hoogte van de boetes zoals die door het OM binnen het strafrecht worden gehanteerd. Dit voorkomt rechtsongelijkheid. Een compleet overzicht van de (mogelijke) voorschriften uit de plaatselijke verordening en bijbehorende boetebedragen is opgenomen in de bijlage van voorliggende verkenning.

2.3.3.Overeenkomsten en verschillen

Gemeenten hebben sinds 2009 twee handhavingsinstrumenten om normconform gedrag te bewerkstelligen. Alhoewel de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete vele overeenkomsten hebben, zijn er ook belangrijke verschillen.

Gemeenten zijn met beide handhavingsinstrumenten in staat om naar eigen inzicht de wet- en regelgeving, alsmede de lokale verordeningen op de gewenste wijze te handhaven door bestraffend op te treden. Er is in beide gevallen volop vrijheid in het formuleren van lokaal handhavingsbeleid, het bepalen van de handhavingsorganisatie, alsmede de wijze waarop de samenwerking plaatsvindt met partners, inwoners en ondernemers. De boa is in beide gevallen diegene die de sanctie oplegt.

Meer dan eens is gesuggereerd dat de bestuurlijke boete een 'lik-op-stukbeleid' mogelijk maakt. Dit is juist, maar geldt even zozeer voor de bestuurlijke strafbeschikking. Beide varianten bieden volop ruimte voor lokaal maatwerk, alsmede het bevorderen van een specifieke cultuur of werkwijze. Er is in beide gevallen, mits gewenst, ruimte voor dialoog met inwoners en ondernemers (bijvoorbeeld waarschuwend optreden) of een strikt 'lik-op-stukbeleid' (bijvoorbeeld direct sanctioneren). Het ene instrument is hierin niet per definitie beter dan de ander.

Op detailniveau zijn er verschillen tussen beide handhavingsinstrumenten met verstrekende consequenties. De verschillen zijn – kort samengevat – zichtbaar in een drietal aspecten, te weten:

- Verantwoordelijkheid (en type recht):
 - o Gemeenten zijn bij de bestuurlijke strafbeschikking niet verantwoordelijk. De boa's treden handhavend op onder de verantwoordelijkheid van het OM. Het gaat hier om een strafrechtelijke maatregel.

¹⁰ Zie [de bijlage van de Bboor](#) voor een overzicht van de voorschriften en bijbehorende boetebedragen.

- Gemeenten zijn bij de bestuurlijke boete verantwoordelijk. De boea's treden handhavend op namens het lokaal bevoegd gezag. Het gaat hier om een bestuursrechtelijke maatregel.
- Organisatorische consequenties:
 - Gemeenten zijn bij de bestuurlijke strafbeschikking alleen verantwoordelijk voor het op- en vaststellen van handhavingsbeleid en het optuigen van een handhavingsorganisatie. De administratieve afhandeling en het innen van de boetes wordt door het CJIB uitgevoerd. Het CVOM en de rechtelijke macht handelen verzet tegen de boetes af.
 - Gemeenten zijn bij de bestuurlijke boetes verantwoordelijk voor het gehele proces en dienen hiervoor te investeren in ambtelijke capaciteit. Zowel de administratieve afhandeling, als het innen van de boetes dient binnen de eigen organisatie geborgd te worden of ingekocht te worden bij een commerciële partij. De lokale commissie bezwaarschriften is verantwoordelijk voor het afhandelen van bezwaarzaken. Beroep kan daaropvolgend ingediend worden bij de bestuursrechter.
- Financiële consequenties:
 - Gemeenten ontvangen voor het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking geen financiële vergoeding. Alle inkomsten vloeien af naar de rijkskas.
 - Gemeenten ontvangen voor het opleggen van een bestuurlijke boete de volledige omvang van het opgelegde boetebedrag. Dit vloeit terug naar de gemeentelijke kas.

2.3.4.Afweging

De gemeentelijke keuze voor het hanteren van bestuurlijke strafbeschikking óf de bestuurlijke boete lijkt voornamelijk een financiële overweging te zijn. Er is namelijk geen verschil in de mogelijke wijze van handhavend optreden tussen beide instrumenten. Het hanteren van de bestuurlijke boete heeft als belangrijk voordeel dat de opgelegde boetebedragen direct terugvloeien naar de gemeentelijke kas. Tegelijkertijd vraagt deze werkwijze om invulling te geven aan verregaande bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheden, en daarmee om het vaststellen van verordeningen, het wijzigen van het handhavingsbeleid en de -organisatie, alsmede het realiseren van (forse) organisatorische investeringen in ambtelijke procedures en capaciteit.

De praktijk leert ons dat de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument nauwelijks wordt toegepast door gemeenten. Voornaamste reden is dat de bestuurlijke boete enkel financieel interessant is zodra de baten (inkomsten bestuurlijke boetes) opwegen tegen de lasten (organisatorische investeringen, additionele ambtelijke capaciteit). Veelal betekent dit dat er voldoende 'potentieel' aanwezig moet zijn om grote volumes aan bestuurlijke boetes op te kunnen leggen. Dat is veelal alleen het geval in grootstedelijke gebieden of in gemeenten met zeer specifieke en veelvoorkomende problematiek.

Kortom, de bestuurlijke boete biedt ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking geen inhoudelijke significante voordelen. Een financiële overweging kan in theorie ten grondslag liggen aan de bestuurlijke boete indien er voldoende:

- ambtelijke capaciteit is om de 'backoffice' (registratie, communicatie, innen boetebedragen, afhandelen bezwaar) te borgen en uit te voeren, of voldoende financiële middelen om deze bij een externe commerciële partij te beleggen;
- voldoende 'potentieel' om grote volumes aan bestuurlijke boetes uit te schrijven en daarmee inkomsten te genereren.

3. Huidige situatie

Voorgaand hoofdstuk gaf inzicht in de theoretische achtergrond van handhaving. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de handhavingstaken zijn georganiseerd binnen en buiten de gemeente Ouder-Amstel. Allereerst wordt de formele structuur van de gemeenschappelijke handhavingsorganisatie beschreven, alsmede de mogelijkheden tot flexibiliteit in taakstelling. Daaropvolgend is ingegaan op de focus van het huidige handhavingsbeleid, alsmede de daaraan gekoppelde capaciteit, producten, diensten en resultaten. Afsluitend wordt inzicht gegeven in de ervaringen uit andere gemeenten die de bestuurlijke boete toepassen voor kleine ergernissen in de openbare ruimte.

3.1 Handhavingsorganisatie

Gemeenten zagen én zien zich in toenemende mate geconfronteerd met een toename aan nieuwe taken, strengere wettelijke eisen voor de uitvoering en een aanhoudende noodzaak tot bezuinigingen. Tegelijkertijd is er stevast een wens om de kwetsbaarheden van gemeenten te verminderen én de kwaliteit van het werk te verhogen. Het zijn deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheden die – voornamelijk kleinere – gemeenten laten inzien dat samenwerking nuttig én soms zelfs noodzakelijk is.

Het waren deze ontwikkelingen die ertoe leidden dat de gemeenten Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn in 2013 begonnen met het verkennen van de mogelijkheden tot een *'intensieve ambtelijke samenwerking op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken'*. Hierin stond het behouden van de lokale autonomie, bestuurlijke zelfstandigheid en de menselijke maat hoog in het vaandel¹¹.

De gemeenteraad van Ouder-Amstel besloot op 13 februari 2014 om tezamen met de gemeenten Diemen en Uithoorn meerdere bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken te beleggen bij een op te richten openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling Duo+ is op 16 januari 2015 in werking getreden¹². Op 11 oktober 2017 is de gemeenschappelijke regeling Duo+ gewijzigd met het doel om het openbaar lichaam, met een eigen Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, om te vormen tot een bedrijfsvoeringsorganisatie met een eigen directie. Dit komt ten goede aan de bestuurlijke slagkracht en de rolzuiverheid rondom Duo+¹³.

3.1.1 Gemeenschappelijke regeling Duo+

De gemeenschappelijke regeling Duo+ (hierna: de regeling) is getroffen ter uitvoering van beleid en ondersteunende bedrijfsprocessen, alsmede de sturing en toetsing daarvan. De drie gemeenten hebben de mogelijkheid om in de rol van opdrachtgever taken op te dragen aan Duo+. Het gaat hierbij om een vooraf gedefinieerde bundeling van taken in een tweetal ondeelbare takenpakketten, zijnde een pakket (1) 'Bedrijfsvoering' en/of (2) een pakket 'Buurt & Burger'.

De deelnemende gemeenten hebben elk een eigen keuze gemaakt over het al dan niet afnemen van de pakketten. Dat levert onderstaande indeling op.

Pakket	Onderdelen	Gemeenten
Bedrijfsvoering	ICT, Personeel & Organisatie, Inkoop, Communicatie, Financiën, Juridische Zaken en onderdelen van interne dienstverlening.	Diemen Ouder-Amstel Uithoorn
Buurt & Burger	Vergunningverlening, toezicht en handhaving, dienstverlening, beheer openbare ruimte, sociale zaken, nieuwe uitvoeringstaken sociaal domein.	Ouder-Amstel Uithoorn

¹¹ Bron: Staatscourant, nr. 58037 inzake '[Gewijzigde tekst Gemeenschappelijke regeling DUO+](#)' (d.d. 11 oktober 2017)

¹² Bron: Staatscourant, nr. 1342 inzake '[Gemeenschappelijke regeling DUO+](#)' (d.d. 15 januari 2015).

¹³ Bron: Staatscourant, nr. 58037 inzake '[Gewijzigde tekst Gemeenschappelijke regeling DUO+](#)' (d.d. 11 oktober 2017)

Tabel 1: weergave van beschikbare én afgenomen takenpakketten Duo+.

De regeling vormt voor de gemeenten Ouder-Amstel en Uithoorn de basis waarop binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie Duo+ samengewerkt wordt in het uitvoeren van taken inzake de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Concreet is dit zichtbaar door een gedeelde handhavingsorganisatie, waarbij handhavers c.q. buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst zijn van Duo+ en ingezet worden in zowel de gemeente Ouder-Amstel als Uithoorn. Daarbij is een vast kern van mensen die het meest in Ouder-Amstel dan wel Uithoorn werken.

3.1.2 Dienstverleningshandvest en -overeenkomst Duo+

Na de oprichting van Duo+ is invulling gegeven aan een dienstverleningshandvest (DVH). Dit document formuleert generieke voorwaarden over de wijze waarop Duo+ de takenpakketten 'Bedrijfsvoering' en 'Buurt & Burger' uitvoert. Achterliggend doel voor het DVH is te komen tot een identiek niveau van dienstverlening binnen het gehele samenwerkingsverband.

Het DVH dient als leidraad voor het maken van concrete afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit gebeurt sinds 2018 in (een) dienstverleningsovereenkomst(en) (DVO). Gedurende de periode 2018 – 2024 bestonden er meerdere DVO's waarin veelal per team tot detailniveau de jaarlijkse opgaven, alsmede te leveren producten, diensten en resultaten omschreven werden. Gelet op het detailniveau is recentelijk besloten te werken met één DVO voor het gehele samenwerkingsverband¹⁴.

De oorspronkelijke DVO's hebben daarmee in hun oude hoedanigheid aan zeggingskracht verloren als sturingsinstrument op de uitvoering. De nieuwe DVO is hiermee een overkoepelend document geworden met uniform geformuleerde algemene spelregels en normen in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierin zijn geen concrete bepalingen opgenomen over de uitvoering van taken in relatie tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat gebeurt sindsdien in zogenaamde werkplannen, die jaarlijks vastgesteld worden.

3.1.3 Werkplan VTH

Het formuleren en vastleggen van concrete afspraken over te leveren diensten en producten, gekoppeld aan uren en financiële middelen blijft noodzakelijk om op de uitvoering te kunnen sturen. Op lokaal niveau is hiervoor handhavingsbeleid geformuleerd. De 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 – 2026' geeft invulling aan de prioriteiten binnen de gemeente Ouder-Amstel. Op basis van de formele structuren van de handhavingsorganisatie én het lokale handhavingsbeleid wordt jaarlijks per team een werkplan geformuleerd. Hierin zijn de bij Duo+ belegde taken op basis van lokale prioriteitsstellingen uitgewerkt in capaciteitsinzet (in uren) en te leveren diensten en producten. Dit geldt ook voor de taken in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De implicaties van het 'Werkplan VTH 2024' zijn beschreven in paragraaf (3.2.2).



Figuur 3: visualisatie sturingsstructuur handhavingsorganisatie

¹⁴ Bron: 'Dienstverleningsovereenkomst 2023 – 2026', pagina 1 – 2.

3.1.4 Flexibiliteit in taakstelling

Het laten uitvoeren van toezichts- en handhavingstaken door een gezamenlijke bedrijfsvoeringsorganisatie levert vele voordelen op. Het kan echter ook uitdagingen met zich meebrengen ten aanzien van sturing, voornamelijk als er een (eenzijdige) wens is tot maatwerk door een wijziging in de taakstelling of taakuitbreiding.

Artikel 4, vierde lid van de regeling (d.d. 11 oktober 2017) maakt het voor de opdrachtgever mogelijk om een verzoek in te dienen tot een structurele uitbreiding van één van beide, of beide takenpakketten. Het bestuur van Duo+ dient unaniem in te stemmen met het verzoek tot uitbreiding. Opvallend hierin is dat de deelnemers aan het takenpakket verplicht zijn de structurele uitbreiding af te nemen. Een uitzondering geldt voor de gemeente Diemen indien het een uitbreiding van het pakket 'Buurt & Burger' betreft. Dit betekent dat een eventuele wens tot structurele uitbreiding binnen dit pakket ook gedragen dient te worden door de gemeente Uithoorn.

Artikel 4, vijfde lid van de regeling (d.d. 11 oktober 2017) maakt het voor iedere deelnemer mogelijk om een verzoek in te dienen tot het leveren van maatwerk. Hieronder verstaan worden die werkzaamheden die voortvloeien uit taken die niet toebehoren tot één van beide hierboven vermelde pakketten. Het bestuur van Duo+ beslist over het verzoek op basis van de bepalingen uit het dienstverleningshandvest.

Artikel 5 van het dienstverleningshandvest maakt het voor de opdrachtgever mogelijk een verzoek in te dienen tot wijziging van het volume van het takenpakket. Een dusdanig verzoek moet tijdig (jaarlijks voor 1 oktober) kenbaar gemaakt worden en geldt te allen tijde voor het opvolgende kalenderjaar. Een wijziging in volume is (per kalenderjaar) gelimiteerd op een af- of toename van maximaal 10%.

3.1.5 Betekenis voor de bestuurlijke boete

Het implementeren van de bestuurlijke boete gaat, zoals beschreven in paragraaf 2.3.4, gepaard met het organiseren van een 'backoffice' ter registratie, opvolging, inning en verwerking van de opgelegde sancties. Het feit dat de gemeente Ouder-Amstel haar toezichts- en handhavingstaken heeft belegd bij een gemeenschappelijke regeling c.q. bedrijfsvoeringsorganisatie creëert additionele afhankelijkheden en uitdagingen.

Geconcludeerd moet worden dat enige flexibiliteit in de opdrachtverstrekking mogelijk is, maar dat dit vooral verband houdt tot het niveau van uitvoering. De regeling biedt duidelijke en strikte kaders voor de takenpakketten. Een eventuele wens tot taakuitbreiding, zoals het organiseren van een 'backoffice' voor het verwerken van bestuurlijke boetes, kent een sterke afhankelijkheid van de deelnemers in het afgenomen takenpakket 'Buurt & Burger'. Concreet betekent dit dat een dusdanig verzoek gedragen moet worden door de gemeente Uithoorn. Daarnaast behoudt het bestuur de mogelijkheid om het verzoek af te wijzen door een gebrek aan expertise, het karakter van de opdracht in relatie tot de organisatie, of omdat de taakstelling simpelweg niet naar behoren uitgevoerd kan worden.

Bovendien moet opgemerkt worden dat een dusdanige wijziging conform de regeling per definitie een structureel karakter heeft. Gelet op de ondeelbaarheid van de pakketten, alsmede het ontbreken van een mogelijkheid specifieke taken op een later moment af te stoten, lijkt een tijdelijke pilot of latere uitfasering niet tot de mogelijkheden te behoren.

Een aanvraag tot lokaal maatwerk is conform artikel 4, vijfde lid van de regeling mogelijk. Echter, conform de definitie van maatwerk dient het te gaan om

'werkzaamheden die voortvloeien uit taken, niet behorende tot één van beide hierna vermelde pakketten (artikel 1, Dienstverleningshandvest). Geconstateerd moet worden dat een eventuele implementatie van de bestuurlijke boete direct moet voortvloeien uit een toezichts- en handhavingstaak, hetgeen reeds belegd is in het takenpakket 'Buurt & Burger'. Dit maakt dat een verzoek tot maatwerk conform de bepalingen uit het DVH van Duo+ niet tot de mogelijkheden behoort.

3.2 Handhavingsbeleid

Het gemeentelijk handhavingsbeleid is vastgelegd in de meerjarige 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 – 2026'. De beleidskaders en prioriteitstelling worden jaarlijks door Duo+ uitgewerkt in een concreet 'Werkplan VTH'. Dit maakt inhoudelijke sturing op de uitvoering en verdeling van capaciteit mogelijk.

3.2.1 Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 - 2026

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ouder-Amstel heeft op 27 juni 2023 de 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 – 2026' (hierna: het beleid) vastgesteld. Dit beleid biedt meerjarige kaders voor alle beleidsmatige ontwikkelingen en uitvoeringsaspecten in relatie tot de toezichts- en handhavingstaken. Het doel is bij te dragen aan een veilige leefomgeving, dit door erop toe te zien dat bestaande regels en voorschriften worden nageleefd. Het beleid beschrijft de manier waarop de gemeente Ouder-Amstel haar uitvoerings- en handhavingstaken uitvoert, evenals welke prioriteiten er gesteld zijn.

Het meerjarige beleidskader is beleidsarm. Vanwege knelpunten in de beschikbare capaciteit is ervoor gekozen om de aandacht te richten op uitvoering van de wettelijke taken. Waar mogelijk worden achterstanden ingehaald. Voor (nieuwe) ambities is weinig tot geen plek in het beleid.

De buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) vervullen een belangrijke rol in het behouden van een leefbare woon- en leefomgeving in Ouder-Amstel. Zij zijn zichtbaar en herkenbaar aanwezig op straat en spreken inwoners aan op hun verantwoordelijkheid. Hiermee trachten zij normconform gedrag te stimuleren. Indien noodzakelijk kan handhavend opgetreden worden, variërend van een waarschuwend gesprek tot een boete. Het beleid gaat tevens uit van partnerschap. De boa's kunnen het immers niet alleen. Zij werken nauw samen met interne en externe partners, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, jongerenwerk en buurtpreventie.

Aangegeven is dat vanwege het grote takenpakket, het grote aantal meldingen en de beperkte beschikbare capaciteit de druk op de boa's groot is. Dit maakt dat 'de waan van de dag' invloed heeft op de mogelijkheid preventief te surveilleren in de wijken. Een beter balans is gewenst, waarbij het huidige meldingsgericht toezicht meer verschuift naar een meer preventieve inzet op specifieke overlastfeiten en/of 'hotspots'. Dit vraagt om meer datagericht werken.

Het beleid bevat op basis van een omgevingsanalyse een duidelijk uitgewerkte prioriteitstelling voor het inzetten van de beschikbare handhavingscapaciteit. Dit helpt in het maken van keuzes. Zo is een zeer lage prioriteit toegekend aan het tegengaan van kleine ergernissen in de openbare ruimte (bijvoorbeeld wildplassen). Dit is relevant omdat de reikwijdte van de bestuurlijke boete (zie paragraaf 2.3.2.2) uitsluitend betrekking heeft op de kleine ergernissen in de openbare ruimte. Een eventuele implementatie van de bestuurlijke boete heeft daarmee enkel en alleen betrekking op een categorie overtredingen dat beleidsmatig een zeer lage prioriteitsstelling kent, en derhalve dus kan rekenen op weinig capaciteitsinzet.

Dit betekent niet dat de boa's niet inzetten op het tegengaan van overlast. Integendeel zelfs, want de risicoanalyse kent prioriteit toe aan het tegengaan van hinderlijk gedrag en jongerenoverlast (gemiddelde prioriteit), alsmede vuurwerkoverlast (hoge prioriteit) en het controleren op betaald parkeren en het tegengaan van (zwerf)afval en afvaldumpingen (zeer hoge prioriteit). Echter, deze gedragingen vallen niet onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete of – in het geval van zwerfafval en afvaldumpingen – wordt al onderworpen aan spoedeisende bestuursdwang met kostenverhaal op de veroorzaker(s).

3.2.2 Werkplan VTH 2024

De gemeente Ouder-Amstel heeft in het 'Werkplan VTH 2024' (hierna: werkplan) een totale vraag neergelegd met een omvang van 17,98fte (25.176 uur) voor het uitvoeren van vergunningsverlening-, toezicht- en handhavingstaken. De totale bijdrage vanuit de gemeente Ouder-Amstel voor de inzet, inclusief kosten voor bedrijfsvoering, is voor 2024 geraamd op € 1.973.347.

Voor de handhaving in de openbare ruimte in de gemeente Ouder-Amstel is er een beschikbare toezicht- en handhavingscapaciteit van 3,94fte (5514 uur). De beschikbare capaciteit wordt op de volgende wijze onderverdeeld:

Toezicht Openbare ruimte – Boa's	Raming in uren
Toezicht en handhaving	
Handhaven Alcoholwet	74
Leefbaarheidsverstoring - Geluidsoverlast, zwervers, asielopvang en surveilleren	700
Handhaven fiscaal parkeren	1.000
Handhaven op meldingen burgers: - Parkeeroverlast Mulder feiten - Illegale afvaldumping - Overlast burens, etc. - Overig (vernieling, dierenoverlast) - Voorwerpen op gemeentegrond (containers, wrakken, etc) - Handhaven vaartuig - OOV ondersteuning	1.400
Consumentenvuurwerk buiten bestemde tijden	150
Weekmarkt	-
Jeugdboa	700
Openbare orde - Controle op kamergewijze verhuur - Afhandeling en het uitzetten naar netwerkpartners van meldingen woonoverlast - Woningcontroles bij verdenking illegale bewoning - Wet Damocles: sluiten van panden - Controles woonfraude - Ondernijning - OOV ondersteuning	350
Verplichte opleidingskosten (80 uur per boa)	320
Uren Ondernemingsraad	100
Wet goed verhuurderschap	20
Coördinatie	700
Totaal aantal uur	5.514
Benodigde capaciteit	3,94 fte

Tabel 2: overzicht van geplande werkzaamheden en raming van uren. De beschrijving van de subcategorieën is omwille van de leesbaarheid ingekort.

Conform de prioriteitstelling in het beleid zijn er geen specifieke uren geraamd voor de inzet op kleine ergernissen in de openbare ruimte, waar de bestuurlijke boete zich op richt. Inzet hierop kan plaatsvinden binnen de inzet op leefbaarheidsverstoringen, onder

andere door de inzet op surveillance. Echter, zoals gesteld in het beleid staat de capaciteit onder druk, hetgeen effect heeft op de preventieve aanwezigheid in de wijken.

3.2.3 Handhavingsstrategie in Ouder-Amstel

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf een handhavingsstrategie te bepalen. Dit kan variëren van een sterk preventieve aanwezigheid en het positief beïnvloeden van gedrag tot aan het voeren van een lik-op-stukbeleid.

De gemeente Ouder-Amstel hecht waarde aan een brede aanpak. Preventie waar mogelijk, handhaving waar noodzakelijk. Uitgangspunt hierin is de geest van de wet, maar wel met een menselijke maat. Voorspelbaar en dienstbaar handelen zijn hierin sleutelbegrippen. Van een lik-op-stukbeleid is momenteel geen sprake. Indien passend bij de situatie wordt waar mogelijk volstaan met een waarschuwing c.q. corrigerend gesprek, dit met het doel een duurzame gedragsverandering teweeg te brengen op basis van persoonlijk contact met de inwoner en/of ondernemer.

Bovenstaande visie, alsmede het ontbreken van complexe leefbaarheidsproblematiek én de druk op handhavingscapaciteit, maakt dat het aantal uitgeschreven strafbeschikkingen voor 'kleine ergernissen' laag ligt. In 2023 zijn in totaal twee strafbeschikkingen uitgeschreven door de boa's¹⁵.

3.2.3.1 Handhavingsstrategie op de Afvalstoffenverordening (ASV)

Een belangrijk onderdeel in het schoon, heel en veilig houden van de openbare ruimte is een adequate handhaving op de ASV. Dit krijgt een zeer hoge prioriteit. Het verkeerd aanbieden van afvalstoffen heeft negatieve gevolgen voor de leefbaarheid, het aanzien van de omgeving en het milieu. Hierdoor bestaat veelal de wens om direct op te treden bij heterdaad en niet-heterdaad situaties. Tegelijkertijd gaat dit gepaard met (additionele) kosten voor de gemeenten om de afvalstoffen uit de openbare ruimte te verwijderen.

De ervaring leert (zie ook paragraaf 3.3) dat een groot deel van de toezichts- en handhavingscapaciteit zich richt op overtredingen van de ASV. De mogelijkheid bestaat om hier handhavend tegenop te treden door toepassing van de bestuursrechtelijke stafbeschikking of de bestuurlijke boete. Nadeel bij de bestuurlijke boete is dat, naast het opleggen, verwerken en innen van de bestuurlijke boete, er ook kosten gemaakt moeten worden voor het verwijderen van de afvalstoffen. Steeds meer gemeenten kiezen daarom voor het toepassen van spoedeisende bestuursdwang. Dit geldt sinds enige tijd ook voor de gemeente Ouder-Amstel.

Toepassing van spoedeisende bestuursdwang maakt het mogelijk om de kosten die gepaard gaan met het verwijderen van de afvalstoffen uit de openbare ruimte te verhalen bij de overtreder. Aangetroffen afvalstoffen worden middels het toepassen van bestuursdwang afgevoerd naar de gemeentelijke inzamelplaats, waar het onderzocht wordt op de aanwezigheid van (persoons)gegevens om de herkomst te kunnen achterhalen. Indien dit aanwezig is, wordt er een rapportage opgesteld. Een beschikking tot oplegging van spoedeisende bestuursdwang en een kostenverhaalbeschikking worden aan de overtreder toegezonden.

Deze wijze van handhaving maakt de overtreding per direct ongedaan, maar voorziet ook in een dekking van de gemaakte kosten. Het gaat hier onder andere om de

¹⁵ Ter vergelijking: in 2018 zijn er 17 strafbeschikkingen uitgeschreven voor 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte.

loonkosten van de toezichthouders, gemeentelijke medewerkers op de inzamelplaats en de verwerkingskosten van het verkeerd aangeboden (huis)afval.

De hoge prioriteitsstelling in het handhavingsbeleid van Ouder-Amstel is zichtbaar in de operationele taakstelling én het aantal keer dat spoedeisende bestuursdwang is toegepast. Door de bovengemiddelde aandacht voor dit onderwerp zijn er relatief veel constatering. In 2023 ging het om 1.742 constatering van 'bijplaatsingen' van huisafval, 310 constatering van afval dumpingen en 380 constatering van het foutief aanbieden van grofvuil. In 154 gevallen werd er spoedeisende bestuursdwang toegepast met een kostenverhaalbeschikking¹⁶.

3.3 Toepassing in andere gemeenten

De praktijk leert ons dat de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument nauwelijks wordt toegepast door gemeenten. Voornaamste reden is dat de bestuurlijke boete enkel financieel interessant is zodra de baten (inkomsten bestuurlijke boetes) opwegen tegen de lasten (organisatorische investeringen, additionele ambtelijke capaciteit). Tot op heden passen slechts vijf gemeenten de bestuurlijke boete toe voor de handhaving op kleine ergernissen in de openbare ruimte. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Breda, Den Haag, Heerlen en Oostzaan.

3.3.1 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft in 2016 besloten tot een omvangrijke reorganisatie c.q. bezuinigingstaakstelling. Het domein toezicht en handhaving moest in totaal twee miljoen euro bezuinigen. Er is gezocht naar mogelijkheden om de inkomsten te verhogen. Dit heeft geresulteerd in het besluit de bestuurlijke boete per 5 januari 2017 te implementeren, waarbij er een financiële taakstelling opgelegd is om € 0,9 miljoen aan netto inkomsten te genereren. Om dit te realiseren moest er jaarlijks 17.260 overtredingen beboet moeten worden¹⁷.

Het behalen van deze financiële taakstelling is uitdagend gebleken. In 2018 werden 13.484 bestuurlijke boetes opgelegd, hetgeen zorgde voor een bedrag van € 345.569 aan netto baten (38% van de taakstelling). In 2019 werden er weliswaar minder bestuurlijke boetes opgelegd (9.875), maar stegen de netto baten wel naar een bedrag van € 424.995¹⁸ (47% van de taakstelling)¹⁹.

Redenen voor het niet realiseren van de financiële doelstelling zijn divers, variërend van uitdagingen in de interne bedrijfsvoering tot aan de prioritering van de werkzaamheden. Opvallend hierin is dat de gemeente Amsterdam zelf aangeeft dat hun handhavingsopgaven niet alleen worden benaderd met een sanctie, maar met een palet aan mogelijkheden. Onderdeel hierin is ook de ruimte voor een (waarschuwend) gesprek. Er was geen sprake van een lik-op-stukbeleid. Andere opvallende reden voor de lagere netto baten is dat een "fors aantal" bestuurlijke boetes zijn uitgereikt aan personen zonder vaste woon- of verblijfsplaats. Deze doelgroep is vaak niet in staat de bestuurlijke boete te voldoen of de boete kan simpelweg niet geïnd worden²⁰.

¹⁶ Het toepassen van spoedeisende bestuursdwang is een arbeidsintensief proces dat gebonden is aan strikte wettelijke vereisten. Bovenal kan het niet in alle gevallen toegepast worden. Ook dient opgemerkt te worden dat de inzet op de ASV een hoge prioriteit kent in Ouder-Amstel, maar tegelijkertijd één van de vele prioriteiten uit het handhavingsbeleid vormt.

¹⁷ De financiële taakstelling van de gemeente Amsterdam leert ons dat elke opgelegde bestuurlijke boete in de tijdspanne 2018 – 2019 circa € 53,- netto opleverde voor de gemeentekas. Het gaat dan om het bedrag van de opgelegde boete minus de kosten voor opleggen, innen, bezwaar en beroep.

¹⁸ Bron: [gemeente Amsterdam](#)

¹⁹ De gemeente Amsterdam geeft aan dat het jaar 2019 niet representatief is door toedoen van actievoering door de boa's. Hierdoor zijn er significant minder bestuurlijke boetes opgelegd. Het aantal opgelegde bestuurlijke boetes steeg in 2020. De netto baten zijn niet publiekelijk gedeeld. Bron: [gemeente Amsterdam](#).

²⁰ Bron: [gemeente Amsterdam](#)

Opvallend is dat het overgrote deel van de bestuurlijke boetes wordt opgelegd voor overtredingen van de Afvalstoffenverordening (ASV). Gedurende de periode 2017 – 2020 werden er in de gemeente Amsterdam in totaal 51.088 bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan 25.450 boetes betrekkingen hadden op overtredingen van de ASV (49,8%). Andere veelvoorkomende overtredingen in diezelfde tijdsperiode waren het slapen op of aan de weg (5.714 bestuurlijke boetes), overtredingen van het alcoholverbod (4.034 bestuurlijke boetes) en het doen van de natuurlijke behoefte (2.491 bestuurlijke boetes)²¹.

3.3.2 Gemeente Breda

De gemeente Breda past na een zorgvuldige voorbereiding sinds 1 maart 2021 de bestuurlijke boete toe ter handhaving op overtredingen van verschillende artikelen van de APV, de Drank- en horecaverordening, de ASV en de (lokale) verordening buitenruimte. Het raadsvoorstel is sterk financieel gemotiveerd, waarbij meermalen is aangevoerd dat de opgelegde boetebedragen ten goede komen aan de gemeentelijke kas en niet aan het Rijk. Daarnaast is gesteld dat een lokale organisatie van dit handhavingsinstrument betekent dat de afhandeling dicht bij de inwoner plaatsvindt omdat de gemeente hier immers zelf verantwoordelijk voor is²². De gemeenteraad legt daarentegen een focus op het kunnen optreden tegen afval en overtredingen door ondernemers. Zij hechten nadrukkelijk geen waarde aan een financiële drijfveer. Bestuurlijke boetes mogen alleen in gepaste situaties opgelegd worden²³.

Bezwaar en beroep: ambtelijk horen

Opvallend is dat de afhandeling, en dan met name het bezwaar en beroep, in afwijking van de lokale 'verordening behandeling bezwaarschriften' verricht wordt. De bezwaarafhandeling wordt via het 'ambtelijk horen'²⁴ verricht en niet via een behandeling in de onafhankelijke commissie bezwaarschriften. Dit besluit is contrair aan het advies van de adviescommissie bezwaarschriften, hetgeen heeft geadviseerd te kiezen voor een onafhankelijke en zorgvuldige procedure via de reeds bestaande processen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Breda heeft echter gekozen voor een meer laagdrempelig en persoonlijke benadering door het ambtelijk horen toe te passen²⁵.

Financiële prognose

De gemeente Breda verwachtte voor de implementatie € 316.000 aan opbrengsten te genereren door het opleggen van bestuurlijke boetes. De jaarlijkse kosten werden geraamd op € 116.000, bestaande uit kosten voor het ambtelijk horen (€ 97.500), inningskosten (€ 14.000) en applicatiekosten (€ 4.500). De netto baten werden geraamd op € 200.000 per jaar. Uitgangspunt in deze financiële prognose was het jaarlijks opleggen van 2.004 bestuurlijke boetes, waarbij de verwachting bestond dat er jaarlijks 240 bezwaren werden ingediend (11,8%)²⁶.

Gelet op bovenstaande financiële prognose is het mogelijk om de kosten voor het innen van de bestuurlijke boete en de afhandeling van een ingediend bezwaar te berekenen.

- € 406 per ingediend bezwaar (€ 97.5000 / 240)

²¹ Bron: [gemeente Amsterdam](#)

²² Bron: [gemeente Breda](#)

²³ Bron: [gemeente Breda](#)

²⁴ Ambtelijk horen is een procedure ter afhandeling van bezwaren. Het bezwaar wordt niet formeel afgedaan in een hoorzitting bij een externe commissie bezwaarschriften, maar wordt informeel afgehandeld (bijv. telefonisch, fysiek of digitaal) door medewerkers van de desbetreffende gemeente.

²⁵ Bron: [gemeente Breda](#)

²⁶ Bron: [gemeente Breda](#)

- € 7 per geinde bestuurlijke boete (€ 14.000 / 2004)

Evaluatie

Uit een evaluatie van de gemeente Breda over het jaar 2021 blijkt dat er 1.818 bestuurlijke boetes zijn opgelegd met een totale opbrengst van € 281.425. De meeste bestuurlijke boetes werden opgelegd voor het foutief aanbieden van huisafval (982), aantasting van groenvoorzieningen (322), wildplassen (126), het overtreden van het dumpingverbod (66) en loslopende honden (63).

De gemiddelde omvang van een opgelegde bestuurlijke boete betrof € 155. Opvallend is dat het aantal ingediende bezwaren significant hoger lag. Er zijn in 2021 in totaal 468 bezwaren ingediend (25,7%).

De gemeente Breda heeft in de evaluatie ook gekeken naar de eerste helft van 2022. Hieruit blijkt dat er 1.585 bestuurlijke boetes zijn opgelegd met een totale opbrengst van € 188.105. De meeste bestuurlijke boetes werden opgelegd voor het foutief aanbieden van huisafval (621), foutief geparkeerde scooters (367), wildplassen (177), aantasting van groenvoorzieningen (146) en het achterlaten van scooterwrakken (44).

Door het toevoegen van enkele feiten aan de verordening is er een sprake van een stijging van het aantal bestuurlijke boetes. Echter, de gemiddelde omvang per opgelegde bestuurlijke boete nam af naar € 119. Opvallend is dat het aantal ingediende bezwaren verder steeg in de eerste helft van 2022 naar 508 ingediende bezwaren (32%)²⁷.

3.3.3 Gemeente Heerlen

De gemeente Heerlen past sinds maart 2019 de bestuurlijke boete toe ter handhaving van overlast in de openbare ruimte. Op 20 december 2021 is middels een raadsmemo inzicht gegeven in het aantal bestuurlijke boetes dat zijn opgelegd.

Tussen maart 2019 en november 2021 zijn in de gemeente Heerlen in totaal 549 bestuurlijke boetes opgelegd. Het gaat om de volgende verdeling:

- 2019 (vanaf maart): 305 bestuurlijke boetes
- 2020: 162 bestuurlijke boetes
- 2021 (t/m november): 82 bestuurlijke boetes

De meest voorkomende overtredingen zijn loslopende honden, niet opruimen van hondenpoep, afvaldumpingen, wildplassen, alcohol nuttigen in de openbare ruimte, alsmede het plaatsen van afvalcontainers zonder vergunning. Opvallend is dat de gemeente Heerlen aangeeft dat de hoofdmoot waartegen opgetreden wordt het dumpen (bijplaatsen) van afval betreft. Juist voor dit element is, net als in de gemeente Ouder-Amstel, alsnog voor een meer praktische insteek gekozen. De opruimkosten worden hier middels een last onder bestuursdwang in rekening gebracht bij de overtreder. Dat is een directe vorm van lik-op-stukbeleid²⁸.

3.3.4 Gemeente Oostzaan

De gemeente Oostzaan heeft als eerste gemeente in Nederland getracht om de bestuurlijke boete toe te passen op (een) overlast gevende verkeersovertredingen²⁹. Per 29 september 2022 is besloten om middels de bestuurlijke boete op te treden tegen sluipverkeer, hetgeen was opgenomen in de APV. Dit verbod bestond al langer, hetgeen

²⁷ Bron: [gemeente Breda](#)

²⁸ Bron: [gemeente Heerlen](#)

²⁹ Noot van auteur: het ging hier specifiek om het tegengaan van overlast gevend sluipverkeer op een 'beruchte' sluiproute.

door middel van (flits)camera's gehandhaafd werd, maar werd in de afgelopen drie jaar gehandhaafd door middel van de bestuurlijke strafbeschikking (via het CJIB).

De gemeente Oostzaan meende grondslag te zien dit per september 2022 te wijzigen naar handhaving door middel van de bestuurlijke boete. Grote drijfveer hierin is dat de boetebedragen terugvloeien naar de gemeentelijke kas. Dit zou een jaarlijkse baten moeten opleveren van € 546.000.

Recentelijk (d.d. 27 juni 2024) heeft de voorlopige voorzieningenrechter uitspraak gedaan naar aanleiding van een ingediend beroep. Het voorlopig oordeel was dat de gemeente de bestuurlijke boete niet mag gebruiken voor verkeersovertredingen, waardoor de bestuurlijke boete in dit geval *'onverbindend en ongeldig is'*³⁰. De kantonrechter van de Rechtbank Noord-Holland heeft eind augustus 2024 definitief uitspraak gedaan en bepaald dat de gemeente Oostzaan geen bestuurlijke boetes meer mag opleggen voor het overtreden van het inrijverbod.

3.3.5 SED-gemeenten

De Noord-Hollandse gemeenten Stede Broec (22.216 inwoners), Enkhuizen (18.901 inwoners) en Drechterland (19.983) delen één ambtelijke werkorganisatie (de SED organisatie). Recentelijk is door de drie gemeenteraden besloten om de bestuurlijke boete te gaan implementeren als handhavingsmiddel voor overlast (kleine ergernissen) in de openbare ruimte en de ASV.

De implementatie van de bestuurlijke boete is gemotiveerd door een vermeende tekortkoming in doeltreffendere handhavingsmogelijkheden, voornamelijk waar het gaat om notoire overlastgevers die verantwoordelijk zijn voor het plaatsen van overlast gevende objecten in de openbare ruimte en/of het verkeerd aanbieden van huisafval. De bestuurlijke boete wordt door de SED-gemeenten gezien als een mogelijkheid om snel straffend op te treden. Daarnaast is ook aangevoerd dat de inkomsten terugvloeien naar de gemeentelijke kas.

Opvallend is dat de SED-organisatie het standpunt inneemt dat *'het op voorhand lastig kenbaar te maken [is] of er extra capaciteit nodig is of dat het capaciteit gaat opleveren, aangezien dit afhankelijk is van het aantal overtredingen dat wordt geconstateerd en hoeveel bezwaar en beroepsprocedures hieruit volgen. De verwachting is dat door het afschrikkende karakter van de bestuurlijke boete het aantal overtredingen en daarmee ook het aantal last onder dwangsom procedures afnemen. Ondanks deze verwachting kan het naderhand blijken dat er extra capaciteit nodig is'*³¹.

De implementatie en toepassing van de bestuurlijke boete dient nog voltrokken te worden. Besloten is om de aanpak en opbrengsten van de bestuurlijke boete na twee jaar (2026) te evalueren, waarbij er ook een focus is op de vraag in hoeverre de opbrengsten de handhavingskosten kunnen dekken.

³⁰ Noot van auteur: inmiddels is de definitieve uitspraak gedaan door de rechterlijke macht.

³¹ Bron: [gemeente Enkhuizen](#)

4. Implementatie

De vorige hoofdstukken gingen in op de theoretische achtergrond van de bestuurlijke boete en de huidige situatie in Ouder-Amstel en daarbuiten. Dit hoofdstuk kijkt vooruit. Het beschrijft een drietal algemene aandachtspunten bij een eventuele invoering van de bestuurlijke boete, alsmede de concrete stappen die noodzakelijk zijn om tot invoering te komen. Daarnaast is in dit hoofdstuk ook een ruwe schatting van de financiële baten en lasten geschetst³².

4.1 Algemene aandachtspunten

Alvorens de te nemen stappen inhoudelijk te beschrijven, is het van belang om een drietal algemene aandachtspunten in ogenschouw te nemen bij een eventuele invoering van de bestuurlijke boete.

Allereerst vormt de invoering van de bestuurlijke boete – zoals reeds meermalen beschreven – een omvangrijk en complex vraagstuk. Een implementatie vraagt veel van de gemeentelijke organisatie. Dit heeft niet alleen betrekking op de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaak, maar ook de totstandkoming van politieke en bestuurlijke advisering c.q. besluitvorming, het formuleren van beleid, het opstellen van formele regelingen, het wijzigen van de benodigde organisatorische structuur, alsmede de monitoring van de uitvoering.

Kortom, al voor een daadwerkelijke implementatie dienen er veel stappen doorlopen te worden. De beschikbaarheid van specifieke **projectmatige capaciteit** geldt als een voorwaarde om dit verandertraject op succesvolle wijze vorm te geven en te begeleiden.

Ten tweede heeft de implementatie van de bestuurlijke boete **organisatorische impact**. Dit dient te allen tijde in ogenschouw genomen en zorgvuldig afgewogen te worden. De impact komt voort uit (1) de complexiteit van het veranderproces, (2) de beperkte beschikbare capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie en (3) de formele deelname in de gemeenschappelijke regeling Duo+. Laatstgenoemd element maakt dat er additionele afhankelijkheden, beperkingen en uitdagingen bestaan in het doorvoeren van wijzigingen van het boetebeleid en de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaak (zie hoofdstuk 3).

Een derde element is dat de invoering én toepassing van de bestuurlijke boete **specialistische kennis en kunde** vergt. Het opbouwen en borgen van deze kennis en kunde is goed mogelijk in een situatie waarin de bestuurlijke boete veelvuldig wordt toegepast. Gelet op de zeer beperkte omvang van de processen-verbaal voor kleine ergernissen in de openbare ruimte (zie paragraaf 3.2.3) kan gesteld worden dat dit naar verwachting voor Ouder-Amstel niet geldt.



Figuur 4: overzicht algemene aandachtspunten bij invoering bestuurlijke boete

³² Noot van auteur: dit hoofdstuk beoogt de lezer een globaal inzicht te geven. Echter, een eventuele invoering van de bestuurlijke boete betreft een complex proces met organisatorische en beleidsmatige impact op zowel de gemeentelijke organisatie al Duo+. Door de hoge mate van complexiteit is het niet mogelijk om alle te nemen stappen en financiële aspecten op detail uit te werken. Dit dient aan bod te komen in een eventueel vervolgproces.

4.2 Financiële consequenties en prognose

Ten tijde van de vaststelling van het coalitieakkoord stonden de gemeentefinanciën in Ouder-Amstel onder een steeds grotere druk. Het toen afgesloten coalitieakkoord maakt duidelijk dat een gezond financieel toekomstperspectief van belang is. Inmiddels (najaar 2024) is de financiële druk wat afgenomen. De aanhoudende onduidelijkheid wat betreft de financieringssystematiek van gemeenten vanaf 2026 (*'het ravijnjaar'*) betekent echter dat alertheid geboden blijft.

Het coalitieakkoord 2022-2026 stelt dat *'op alle mogelijke manieren'* gezocht dient te worden naar besparingen, hetgeen niet langer kan zonder dat inwoners hier last van hebben. Dit komt omdat de beïnvloedbare ruimte in de begroting beperkt is. Tegelijkertijd wordt er naar een balans gezocht tussen enerzijds bezuinigingen op het ambtelijk apparaat en het doorvoeren van bezuinigingen en anderzijds een verhoging van de lokale lasten. Risico is – als deze bezuinigingen niet worden doorgevoerd – dat Ouder-Amstel onder provinciaal toezicht komt te staan.

Kortom, de financiële positie van Ouder-Amstel maakt het noodzakelijk keuzes te maken in de lokale lasten, het beleid, ambities en niveau van dienstverlening. Indien de gemeenteraad nieuwe ambities wenst, dan dient er een proces in gang gezet te worden waarbij oud beleid plaats maakt voor nieuw beleid. In dit opzicht zijn er twee onderwerpen geprioriteerd voor investeren vanuit aanvullende middelen. Het gaat hierbij om het onderhoud van het groen en een kwaliteitsimpuls voor de speelruimte in het dorp.

Gelet op de financiële situatie, het toekomstperspectief en de noodzaak tot het onderzoeken van mogelijkheden is in het coalitieakkoord rekening gehouden met de invoering van de bestuurlijke boete. De verwachting is dat dit een financieel voordeel kan opleveren van € 50.000 per jaar.

4.2.1 Geschatte bruto baten

Uitgaand van de huidige situatie, waarin de handhaving op de ASV verloopt via spoedeisende bestuursdwang mét kostenverhaal, is uitgegaan van 15 bestuurlijke boetes per jaar. Dit aantal is gebaseerd op het aantal opgelegde bestuurlijke strafbeschikkingen in 2018³³ én 2023³⁴ voor kleinere ergernissen in de openbare ruimte. Uitgegaan is van een scenario 'laag' (het minimale boetebedrag), een scenario 'gemiddeld' (een gemiddeld boetebedrag) en een scenario 'hoog' (het maximale boetebedrag).

Scenario	Boetebedrag	Aantal	Inkomsten
Laag (laagste boetebedrag)	€ 50	15	€ 750
Gemiddeld (gemiddeld boetebedrag)	€ 158	15	€ 2.370
Hoog (hoogste boetebedrag)	€ 400	15	€ 6.000

Tabel 3: berekening van potentiële inkomsten bij invoering bestuurlijke boete voor kleine ergernissen

Bovenstaand tabel maakt inzichtelijk dat in de huidige situatie de minimale bruto opbrengst € 750 betreft. De maximale bruto opbrengsten betreffen € 6.000. Echter, het is onrealistisch uit te gaan van de aangegeven onder- of bovengrens. Het is daarom raadzaam uit te gaan van het gemiddelde boetebedrag, waarbij de verwachte jaarlijkse bruto opbrengsten circa € 2.370 betreft.

³³ In 2018 zijn in totaal 17 processen-verbaal opgelegd die vallen onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete.

³⁴ In 2023 zijn in totaal 2 processen-verbaal opgelegd die vallen onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete. Het ging om beide gevallen om wildplassen in de openbare ruimte. De vastgestelde omvang van de bestuurlijke boete voor dit feit is € 150 per geval. De realistische baten met de huidige handhavingsinzet bedroegen in 2023 derhalve € 300.

Afvalstoffenverordening afdoen met bestuurlijke boete(?)

Het is mogelijk om de huidige werkwijze omtrent de handhaving op de ASV te staken. Concreet betekent dit dat er niet langer spoedeisende bestuursdwang met een kostenverhaalbeschikking wordt toegepast, maar dat diezelfde constatering worden afgedaan met een bestuurlijke boete.

De hierboven beschreven beleidswijziging is per definitie verliesgevend. Reden hiervoor is dat de boetebedragen in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte gemaximeerd zijn (Bboor, zie bijlage 1). Uitgaande van het aantal constatering in 2023 waarbij spoedeisende bestuursdwang met kostenverhaalbeschikking is toegepast (154 constatering) vermenigvuldigd met het gemiddelde boetebedrag (€ 158), betekent dit een omvang van € 23.100. Dit is ogenschijnlijk een significante toename. Echter, in acht genomen moet worden dat de kostenverhaalbeschikking alle ambtelijke inzet en organisatorische kosten gedekt. Dat is bij de bestuurlijke boete niet het geval. Immers, met een gemiddeld uurtarief van circa € 73 wordt met het opleggen van een bestuurlijke boete voor hetzelfde feit slechts twee arbeidsuren bekostigd. Het uitvoeren van onderzoek, het opleggen en verwerken van de bestuurlijke boete, het ongedaan maken van de overtreding en het (laten) afvoeren van afval kost per definitie meer dan het boetebedrag voor dit feit uit het besluit Bboor.

4.2.2 Geschatte lasten

Het implementeren en toepassen van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument voor kleine ergernissen in de openbare ruimte kost geld. Het gaat hier enerzijds om incidentele lasten voor de implementatie van het handhavingsinstrument, en anderzijds om structurele kosten voor het (laten) uitvoeren van de werkzaamheden die verbonden zijn aan het toepassen, verwerken en innen van de bestuurlijke boete.

Schatting van lasten

Getracht is een (ruwe) inschatting te maken van de te verwachten lasten. Hierbij is zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van reeds bekende gegevens van andere gemeenten. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze informatie zeer beperkt, veelal onvolledig en mogelijk verouderd is. Reden hiervoor is dat het aantal gemeenten dat de bestuurlijke boete toepast zeer beperkt is. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het kleinschalige karakter van de gemeente Ouder-Amstel sterk afwijkt van de veelal grootstedelijke gemeenten die dit instrument toepassen. Onderstaande weergave is derhalve nadrukkelijk een indicatie c.q. schatting.

De incidentele lasten vallen uiteen in vier verschillende elementen. Het gaat om:

1. De inhuur van een externe projectleider of -manager om de implementatie te coördineren en uit te (laten) voeren. Het gaat dan om de consultatie van de gemeenteraad, de coördinatie van de verdiepende analyse, de besluitvorming in de gemeenteraad mogelijk maken, beleidsvorming coördineren en uitwerken in relatie tot de kadernota, programmabegroting, het opstellen van de verordening en het meerjarig handhavingbeleid, de verordening en beleidsproducten laten vaststellen en de organisatorische wijziging vormgeven en begeleiden.

Het gaat hier om een omvangrijke taak, waarvoor de inschatting bestaat dat externe capaciteit noodzakelijk is voor op zijn minst 16 uur per week gedurende één jaar (48 weken).

2. Het laten uitvoeren van een juridische analyse. Gehanteerd uitgangspunt is dat de juridische analyse uitgevoerd wordt door (een) jurist(en) van Duo+.

Het gaat hier om een analyse met een afgebakende vraagstelling, waarvoor de inschatting bestaat dat er circa 80 uur noodzakelijk is om dit uit te voeren. Dit is inclusief overleg en schrijftijd.

3. Het laten opstellen van een business case. Dit biedt concreet inzicht in de belangrijkste organisatorische eisen voor een implementatie van de bestuurlijke boete, alsmede de daaraan verbonden kansen, risico's, baten en lasten. Het maakt tevens duidelijk of de beoogde voordelen waargemaakt kunnen worden binnen de organisatie en omstandigheden.

Het gaat hier om een specifieke analyse, waarvoor externe capaciteit noodzakelijk is. De lasten voor het laten opstellen van een business case zijn geschat op circa € 25.000.

4. Het instrueren van medewerkers over de nieuwe werkprocessen, variërend van het klantcontact tot administratief personeel en buitengewoon opsporingsambtenaren.

Het gaat hier om een eenmalige instructie, mogelijk verdeeld over meerdere momenten, om de nieuwe werkprocessen toe te lichten, medewerkers te trainen en de uitvoering van de werkzaamheden in de beginfase te monitoren.

Onderwerp	Uurtarief	Uren	Lasten
1. Inhuur projectleider/-manager	€ 130	768	€ 99.840
2. Juridische analyse (Duo+)	€ 75	80	€ 6.000
3. Business case	-	-	€ 25.000
4. Instructiekosten medewerkers	-	-	€ 10.000
Totaal:			€ 140.840

Tabel 4: overzicht van de geschatte incidentele lasten voor de implementatie van de bestuurlijke boete

Bovenstaand overzicht is niet volledig en dient gezien te worden als een 'ondergrens' voor de implementatie van de bestuurlijke boete. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met een aantal aanvullende aspecten:

- De in te huren projectleider c.q. -manager kan in de 16 uur per week veel werkzaamheden op zich nemen. Desalniettemin is het noodzakelijk dat er een beroep gedaan wordt op medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Zij dienen vanuit hun expertise, kennis en kunde bij te dragen aan het proces. Het gaat dan om meedenken en -werken, afstemmen, overleg voeren en het uitvoeren van additionele werkzaamheden. Dit kost tijd. Deze te investeren uren zijn niet meegenomen in bovenstaand tabel. Gesteld kan worden dat dit geen additionele kosten met zich meebrengt. De medewerker is immers in dienst. Desalniettemin betekent het wél dat voor andere onderwerpen, taken en werkzaamheden minder tijd beschikbaar is, hetgeen resulteert in productieverlies.
- Uitgangspunt is dat de juridische analyse uitgevoerd wordt vanuit Duo+. Indien dit niet mogelijk is, dan dient hiervoor externe inhuur gerealiseerd te worden. De kosten hiervan zijn aanzienlijk hoger.
- Indien uit de juridische analyse blijkt dat wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk zijn, en het college c.q. de raad doorgang wenst te geven aan het proces, dan dient er een omvangrijk bestuurlijk en juridisch proces opgezet te worden. Deze uren en kosten zijn niet meegenomen in bovenstaand overzicht, maar moeten wel als significant gezien worden.
- De kosten voor het opstellen van een business case zijn sterk afhankelijk van marktwerking én de specifieke onderzoeksvraag en aantallen scenario's.

4.2.3 Financiële prognoses

De structurele lasten zijn grotendeels variabel. De hoeveelheid opgelegde bestuurlijke boetes is van belang in het bepalen van de te verwachten lasten, omdat dit invloed heeft op de aantallen bezwaarschriften, beroepszaken en inningen van bestuurlijke boetes. Daarnaast zijn er vaste structurele lasten, zoals de kosten voor applicaties, alsmede het verzorgen van training en opleiding van medewerkers.

De gehanteerde uitgangspunten in de geschatte kosten voor structurele lasten zijn dat:

- de bestuurlijke boete een gemiddeld bedrag bedraagt van € 158 (zie 4.3.1 – tabel 3);
- in totaal bij 14% van de opgelegde bestuurlijke boetes een bezwaarschrift wordt ingediend³⁵. De geschatte kosten voor het afhandelen van een bezwaarschrift is geraamd op € 635³⁶;
- in totaal bij 1% van de ingediende bezwaarschriften een beroepszaak volgt³⁷. De geschatte kosten voor het afhandelen per beroepszaak zijn geraamd op € 2.190;
- het innen van een bestuurlijke boete circa € 7 bedraagt³⁸;
- de kosten voor training en opleiding geraamd is op een budget van € 5.000 per jaar³⁹;
- de kosten voor (een) applicatie(s) geraamd is op een budget van € 10.000 per jaar⁴⁰;

4.2.3.1 Huidige situatie

De boea's leggen in de huidige situatie circa twee bestuurlijke strafbeschikkingen op voor het veroorzaken van overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen). Uitgaande van een kleine intensivering van de huidige situatie ontstaat onderstaande schatting van de baten en lasten. Hieruit blijkt dat de inkomsten niet opwegen tegen de uitgaven voor onder andere het afhandelen van bezwaarschriften en de bekostiging van training, opleiding en applicaties. Het geschatte resultaat is negatief.

Onderwerp	Aantal	Lasten/ Baten
Aantal bestuurlijke boetes	15	€ 2.370
Aantal bezwaarschriften	2,1	€ 1.334
Aantal beroepszaken	0,07	€ 138
Aantal inningen	15	€ 105
Kosten training en opleiding	-	€ 5.000
Kosten applicaties	-	€ 10.000
Totaal:		-€ 14.206

³⁵ Dit percentage is gebaseerd op eerdere ervaringen uit de gemeente Amsterdam. Let wel, in de gemeente Breda ligt het percentage aanzienlijk hoger (zie 3.3.2 – bladzijde 10).

³⁶ Dit bedrag is gebaseerd op de kosten van afhandeling in de gemeente Amsterdam. Het oorspronkelijke bedrag (€ 567) is vermeerderd met de tussentijdse loonstijgingen op basis van de CAO Gemeenten.

³⁷ Beroepszaken worden afgedaan door juristen van Duo+. Op basis van het 'Werkplan VTH' blijkt dat voor de afhandeling van één beroepszaak 30 uur geraamd staat. De gemiddelde kosten per uur voor een medewerker van Duo+ bedraagt € 73.

³⁸ Gebaseerd op de kosten die gemaakt worden door de gemeente Breda. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze kosten alleen mogelijk zijn indien het innen van de bestuurlijke boetes niet vraagt om de aanschaf van additionele softwarepakketten en/of het werven van extra capaciteit. Indien dit wel nodig is, dan neemt het bedrag significant toe.

³⁹ Het gaat hier om trainingen en opleiding voor voornamelijk Buitengewoon opsporingsambtenaren en/of juristen voor het opstellen, controleren en afhandelen van de boeterapporten en/of bezwaarschriften.

⁴⁰ Het gaat hier om applicaties ten behoeve van de Buitengewoon opsporingsambtenaren om de bestuurlijke boete op een juiste manier op te leggen en te registreren.

4.2.3.2 Budgetneutraal

Indien de wens bestaat om op de bestuurlijke boete kostenneutraal toe te passen, dan dient gekeken te worden naar het 'break-even point'. Op basis van bovenstaande uitgangspunten levert dit een taakstelling op van 284 bestuurlijke boetes per jaar.

Onderwerp	Aantal	Lasten/ Baten
Aantal bestuurlijke boetes	284	€ 44.872
Aantal bezwaarschriften	39,8	€ 25.248
Aantal beroepszaken	1,2	€ 2.612
Aantal inningen	284	€ 1.988
Kosten training en opleiding	-	€ 5.000
Kosten applicaties	-	€ 10.000
Totaal:		€ 24

Het budgetneutraal toepassen van de bestuurlijke boete binnen de huidige capaciteit vraagt dus te allen tijde om een intensivering van de huidige situatie en inzet.

4.2.3.3 Financieel voordeel

Indien de wens bestaat om, zoals verwoord in het coalitieakkoord, binnen het bezuinigingsvraagstuk een financieel voordeel te realiseren van € 50.000 per jaar, dan dient de taakstelling verder geïntensiveerd te worden. Op basis van bovenstaande uitgangspunten levert dit een taakstelling op van 1.129 bestuurlijke boetes per jaar.

Onderwerp	Aantal	Lasten/ Baten
Aantal bestuurlijke boetes	1.129	€ 194.182
Aantal bezwaarschriften	172,1	€ 109.258
Aantal beroepszaken	5,2	€ 11.304
Aantal inningen	1.129	€ 8.603
Kosten training en opleiding	-	€ 5.000
Kosten applicaties	-	€ 10.000
Totaal:		€ 50.017

Randvoorwaarde voor het realiseren van bovenstaand financieel voordeel is dat de realisatie van de taakstelling geschiedt binnen de huidige handhavingscapaciteit. Een uitbreiding van de handhavingscapaciteit om de taakstelling te realiseren zal immers direct resulteren in additionele personeels- of inhuurkosten, waardoor het financieel voordeel per direct afneemt of resulteert in een financieel nadeel.

4.2.3.4 Bekostiging extra boa n.a.v. Kadernota 2024 - 2027

Binnen de gemeente Ouder-Amstel is de wens kenbaar gemaakt om de inkomsten die samenhangen met de bestuurlijke boete te benutten voor het aantrekken en inzetten van additionele handhavingscapaciteit. Hiervoor geldt dat de kosten die samenhangen met de inzet van twee buitengewoon opsporingsambtenaren (2fte) geraamd wordt op circa € 140.000.

Indien de wens bestaat om de inkomsten uit de bestuurlijke boete te benutten voor het bekostigen van additionele capaciteit bij de buitengewoon opsporingsambtenaren, dan geldt er een taakstelling van 2.930 bestuurlijke boetes per jaar⁴¹.

⁴¹ Noot van auteur: de benodigde taakstelling voor het realiseren van dit voornemen uit de Kadernota 2024 – 2027 overstijgt de taakstelling én productie van grotere gemeenten, waaronder de gemeente Breda met 188.217 inwoners.

Onderwerp	Aantal	Lasten/ Baten
Aantal bestuurlijke boetes	2.930	€ 462.940
Aantal bezwaarschriften	410,2	€ 260.477
Aantal beroepszaken	12,3	€ 26.950
Aantal inningen	2.930	€ 20.510
Kosten training en opleiding	-	€ 5.000
Kosten applicaties	-	€ 10.000
Totaal:		€ 140.003

4.2.4 Aandachtspunten

De financiële prognoses tonen aan dat de implementatie van de bestuurlijke boete op basis van de huidige situatie geen financieel voordeel oplevert. Integendeel zelfs, de implementatie (circa € 140.000 incidenteel) én het hanteren van de bestuurlijke boete (circa € 14.000 per jaar) levert in de huidige situatie een fors financieel nadeel op. Het bereiken van een *'break-even point'* brengt een in vergelijking met de huidige inzet en focus een **omvangrijke taakstelling** met zich mee. Dit geldt des te meer voor het realiseren van een financieel voordeel óf het budgetneutraal realiseren van extra handhavingscapaciteit. Dit alles lijkt in contrast te staan met de **financiële uitgangspunten** uit het coalitieakkoord en het doel om te bezuinigen op de gemeentelijke financiën.

Gelet op de financiële prognoses is het ook duidelijk geworden dat het realiseren van een financieel voordeel door de inzet van **extra capaciteit praktisch onmogelijk** is. Immers, de inzet van extra capaciteit brengt extra personeelskosten met zich mee die op hun beurt weer 'gedekt' moeten worden door een verhoogde taakstelling.

Verhoging van de taakstelling

Theoretisch benaderd is het mogelijk om binnen de huidige capaciteit de netto baten te verhogen door een taakstelling op te leggen, waarbij er een minimaal aantal bestuurlijke boetes moet worden opgelegd. Een dussdanige taakstelling betekent wel direct een koerswijziging ten aanzien van de handhavingsstrategie en -filosofie van de gemeente Ouder-Amstel. Het primaire doel wordt namelijk gericht op een financieel belang, en niet het beoogd maatschappelijk effect en *"de menselijke maat"*. Laatstgenoemd doel kan namelijk evengoed bereikt worden door een waarschuwend gesprek of de inzet van een andere maatregel. De gemeenten die de bestuurlijke boete hanteren beschouwen dit als één van de vele instrumenten om te handhaven. Zij houden nadrukkelijk de mogelijkheid voor waarschuwend optreden of andere mogelijkheden in stand.

Het bereiken van het *'break-even point'* of een financieel voordeel is afhankelijk van de **beschikbaarheid van voldoende handhavingscapaciteit**. Geconstateerd moet worden dat de benodigde capaciteit voor de benodigde taakstelling niet aanwezig is. Hierin kan op twee manieren verandering gebracht worden. Allereerst door – zoals zojuist omschreven – extra capaciteit te realiseren. Dit kan alleen indien een negatief financieel resultaat tot de mogelijkheden behoort. Een tweede optie is om de huidige **prioriteitstelling**, en daarmee inzet van uren, te heroverwegen. In theorie kunnen meer uren ingezet worden voor de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte, maar dit gaat dan zonder enige twijfel ten koste aan de uitvoering van andere belanghebbende handhavingstaken. Dit heeft een **zeer grote impact** op de gemeentelijke organisatie, alsmede de inwoners en ondernemers van Ouder-Amstel.

Voldoende handhavingspotentie(?)

Naast een theoretische benadering is het ook raadzaam de praktische haalbaarheid van een eventuele taakstelling te belichten. Opgemerkt moet worden dat de gemeente Ouder-Amstel – net als elke andere gemeente – uitdagingen kent ten aanzien van de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid. Echter, die zijn niet van een dusdanige aard dat een gerichte en grootschalige inzet van handhavingscapaciteit op zijn plaats is. Een eventuele intensivering om te voldoen aan taakstellingen is derhalve eerder preventief van aard, dit in plaats van een repressief optreden ten aanzien van specifieke veiligheids- of leefbaarheidsvraagstukken. Het is zeer onwaarschijnlijk dat er voldoende 'handhavingspotentie' aanwezig is om te voldoen aan de taakstelling voor een 'break-even point' (284 bestuurlijke boetes per jaar) of – volgens het coalitieakkoord – een financieel voordeel (1.229 bestuurlijke boetes per jaar).

Opvallend is dat de gemeenten die de bestuurlijke boete toepassen ogenschijnlijk moeite hebben om de initiële prognoses c.q. taakstellingen te realiseren (zie paragraaf 3.3). Het is raadzaam om in ogenschouw te nemen dat een geïntensiverde én succesvolle handhaving de potentie heeft om de boetedruk te verminderen. Handhaving is er immers op gericht om normconform gedrag aan te moedigen of af te dwingen. Het opleggen van bestuurlijke boetes doet het normconform gedrag toenemen, de overtredingen afnemen en derhalve de inkomsten verminderen. De financiële prognose heeft daarmee een zeer grote potentie op de lange termijn negatiever te worden.

Volledigheidshalve is het van belang om de reikwijdte van de bestuurlijke boete te overwegen. Deze is, zoals eerder gesteld, zeer beperkt. De bestuurlijke boete kan ingezet worden voor kleine ergernissen in de openbare ruimte, maar kent een omvangrijke 'negatieve lijst'. Het toepassingsbereik is daarmee beperkt, hetgeen invloed heeft op het realiseren van een eventuele taakstelling (zie paragraaf 2.3.2.2).

Praktische uitdagingen

De financiële prognoses zijn slechts een theoretische schatting van de baten en lasten. Goed te vermelden is dat in het opstellen van de financiële prognoses geen rekening is gehouden met:

- een kostenneutrale invoering van de bestuurlijke boete, waarbij de incidentele kosten gedekt worden. Gelet op de omvang van dit bedrag (circa € 140.000) en de significante taakstelling om een financieel voordeel te genereren, ligt het in de lijn der verwachting dat deze uitgaven niet op de korte termijn gedekt kunnen worden door netto inkomsten uit de bestuurlijke boete;
- de inbaarheid van de bestuurlijke boetes. Uit ervaringen van de gemeente Amsterdam blijkt dat de inbaarheid van opgelegde bestuurlijke boetes een omvangrijk probleem is, hetgeen resulteert in verminderde inkomsten. Dit speelt nadrukkelijk een rol bij toeristen en dak- en thuislozen⁴²;
- de uitval van bestuurlijke boetes doordat deze in een bezwaar- of beroepsprocedure ingetrokken c.q. ongegrond worden verklaard.

Organisatorische uitdagingen

Duidelijk is geworden dat een toename in het aantal opgelegde boetes ook een toename veroorzaakt in het aantal bezwaarschriften, beroepszaken en administratieve werkzaamheden. Deze taken zijn momenteel belegd bij Duo+. Mocht blijken dat Duo+ binnen de huidige gemeenschappelijke regeling deze taken kan (en wil) uitvoeren, dan dient er rekening gehouden te worden met beperkingen in de opschaling.

⁴² Bron: [gemeente Amsterdam](#).

De positie van de ASV

De resultaten van andere gemeenten maken duidelijk dat het overgrote deel van de opgelegde bestuurlijke boetes van toepassing zijn op overtredingen van de ASV. Deze overtredingen zijn niet meegenomen in de financiële prognose, omdat de gemeente Ouder-Amstel hier een specifieke werkwijze hanteert (zie paragraaf 3.2.3.1).

Het is in theorie mogelijk om deze werkwijze te wijzigen en de bestuurlijke boete ook op de ASV toe te passen. Dit resulteert zonder twijfel in een verhoging van de aantallen bestuurlijke boetes. Echter, er dient opgemerkt te worden dat dit geen financieel voordeel oplevert. Integendeel, de huidige toepassing van spoedeisende bestuursdwang met kostenverhaal vordert de gemaakte kosten terug (inclusief ambtelijke uren). Dit bedrag ligt hoger dan de bedragen die zijn vastgesteld in het 'Besluit bestuurlijke boete openbare ruimte'. Daarnaast is het huidige proces minder arbeidsintensief.

5. Scenario's

In voorgaande hoofdstukken is de bestuurlijke boete vanuit meerdere perspectieven beschreven; variërend van de theoretische achtergrond, de huidige situatie in Ouder-Amstel en daarbuiten tot aan de stappen voor een eventuele implementatie en de daaraan verbonden geschatte financiële prognoses. Dit alles tezamen creëert een grondslag voor dit hoofdstuk, waarin gekeken wordt naar drie mogelijke scenario's voor de gemeente Ouder-Amstel. Deze scenario's worden, elk met hun eigen voor- en nadelen, beschreven.

5.1 Relevante ontwikkelingen

Alvorens over te gaan tot het beschrijven van de inhoudelijke scenario's worden er eerst twee relevante ontwikkelingen toegelicht. Deze zijn in meer of mindere mate van invloed op het formuleren voor de scenario's en het maken van een (toekomstige) keuze. Het gaat om (1) de (on)mogelijkheden van verkeershandhaving door boa's en (2) de gebiedsontwikkelingen tussen het Amstel Business Park en de Johan Cruijff Arena.

5.1.1 Verkeershandhaving

De bevoegdheden en het takenpakket van de boa is continu in ontwikkeling. In afgelopen jaren is een (sterke) groei waarneembaar in de bevoegdheden van de boa. Toch blijven er discussies ontstaan over de noodzakelijke en gewenste reikwijdte waarin de boa zijn taken en bevoegdheden kan inzetten. De (on)mogelijkheden in het kader van verkeershandhaving is één van die onderwerpen waarover al geruime tijd gesproken wordt. Ook hier is recentelijk sprake van enige verruiming. Boa's zijn sinds 1 januari 2024 bevoegd om handhavend op te treden ten aanzien van voetgangers en niet-gemotoriseerd verkeer. Concreet gaat het om een bevoegdheid te handhaven op het onjuist voeren van fietsverlichting, het negeren van een rood verkeerslicht en het vasthouden van de telefoon tijdens het fietsen. Echter, deze verruiming moet worden afgedaan met een bestuurlijke strafbeschikking. Een toepassing van de bestuurlijke boete behoort niet tot de mogelijkheden⁴³.

Deze verruiming gaat voor veel gemeenten niet ver genoeg. Verkeersovertredingen en verkeersonveiligheid is één van de grote factoren in het ontstaan van onveiligheidsgevoelens bij inwoners en ondernemers. Recentelijk is er, mede onder aanvoering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een sterke lobby zichtbaar om de bevoegdheden van de boa verder uit te breiden zodat op lokaal gehandhaafd kan worden op 'lichte verkeersovertredingen' door niet-gemotoriseerd én gemotoriseerd verkeer. Achterliggend idee is dat dit ten goede komt aan de veiligheidsbeleving in de wijken, buurten en dorpen. Des te meer omdat de handhaving op dit soort overtredingen, mede door gebrek aan onvoldoende politiecapaciteit, niet of nauwelijks prioriteit heeft bij de politie⁴⁴. Ander element is dat er ook – onder aanvoering van de VNG en G4-gemeenten – een landelijk pleidooi is gehouden om gemeenten de bevoegdheid te geven op lokaal niveau en naar eigen inzicht flitspalen te plaatsen⁴⁵.

Deze ontwikkelingen zijn ook in relatie tot de bestuurlijke boete interessant. Voornamelijk omdat aanvullend aan de landelijke gespreksvoering óók gesproken wordt over de mogelijkheid om eventueel op te leggen boetes door boa's voor 'lichte verkeersovertredingen' terug te laten vloeien naar de gemeentelijke kas of lokale verkeersfondsen. Hiertoe is in 2005 een wetsvoorstel aangenomen in de Tweede Kamer. Echter, dit voorstel in 2007 door de Eerste Kamer verworpen⁴⁶. Sindsdien is er ook nog

⁴³ Bron: [Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid \(CCV\)](#)

⁴⁴ Bron: [Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(VNG\)](#)

⁴⁵ Bron: [Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(VNG\)](#)

⁴⁶ Bron: [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

op landelijk niveau door de G4-gemeenten een lobby gevoerd richting het Rijk, maar onlangs is duidelijk geworden dat de Rijksoverheid niet voornemens is lokale overheden op dit vlak tegemoet te komen. Een uitbreiding van de bevoegdheden ten aanzien van de verkeershandhaving lijken op de korte termijn zeer onwaarschijnlijk⁴⁷.

Een eventuele uitbreiding van deze bevoegdheden is relevant voor de scenario's, omdat het op de lange termijn direct invloed kan hebben op de potentiële 'boetevang' in de gemeente Ouder-Amstel. Anders gesteld; met een dergelijke uitbreiding van bevoegdheden is het zeer waarschijnlijk dat – gelet op de infrastructurele ligging van de gemeente Ouder-Amstel – de potentie voor het opleggen van bestuurlijke boetes, en daarmee het genereren van inkomsten, toeneemt.

De in dit hoofdstuk geschetste scenario's gaan uit van de huidige situatie. Dit betekent dat er van uit is gegaan dat er ten aanzien van de verkeershandhaving op korte termijn geen wijzigingen worden doorgevoerd. Echter, mochten de bevoegdheden in de toekomst alsnog wijzigen, dan is het raadzaam om de implementatie van de bestuurlijke boete te heroverwegen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de verkeersovertredingen met een bestuurlijke boete afgedaan kunnen worden.

5.1.2 Gebiedsontwikkeling

De gemeente Ouder-Amstel ontwikkelt aan de grens van de gemeente Amsterdam, tussen station Duivendrecht, de Johan Cruijff Arena en de A2 'De Nieuwe Kern' (DNK). Doel is een multifunctioneel gebied te ontwikkelen met maximaal 6.200 woningen, een stadspark, horeca, kantoren en een uitbreiding van het sportcomplex 'De Toekomst' van Ajax⁴⁸. Daarnaast vindt er door de gemeente Amsterdam een privaatrechtelijke ontwikkeling plaats van de 'Smart Mobility Hub' (SMH). Op de plek van sportpark Strandvliet komt een multifunctioneel gebouw met verschillende parkeer- en vervoersvoorzieningen, plaats voor touringcars, taxistandplaatsen, maatschappelijke voorzieningen, winkels, dienstverlening en horeca. Op het dak komen openbare sportvoorzieningen. Deze functies en voorzieningen in de komende jaren toegevoegd aan het reeds bestaande aanbod in het (evenementen)gebied, onder andere bestaande uit de Johan Cruijff Arena, de Ziggo Dome en AFAS Live.

Al deze ontwikkelingen hebben onmiskenbaar invloed op de gemeente Ouder-Amstel. Naast alle positieve effecten van deze ontwikkelingen brengt het ook uitdagingen met zich mee. Dit geldt ook wat betreft de leefbaarheid en veiligheid in en rondom het multifunctioneel gebied. De toezichts- en handhaving capaciteit zal – net als de rest van de gemeentelijke organisatie – stapsgewijs moeten meegroeien met de ruimtelijke ontwikkelingen binnen Ouder-Amstel.

In relatie tot de privaatrechtelijke ontwikkeling door de Gemeente Amsterdam zijn er in een separaat proces – middels een anterieure overeenkomst en daaraan verbonden allonge – specifieke afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de SMH. Wat betreft toezicht- en handhaving is vastgelegd dat de gemeente Amsterdam inzet van aanvullende handhaving capaciteit mogelijk maakt op het grondgebied van Ouder-Amstel bij (te verwachten) piekmomenten door toedoen van de gerealiseerde functies. Echter, dit neemt niet weg dat de gemeente Ouder-Amstel in 'reguliere omstandigheden' verantwoordelijk is en blijft voor de handhaving in het gebied. Dit levert een voor deze verkenning relevant vraagstuk op, want de gemeente Amsterdam maakt gebruik van de bestuurlijke boete en de gemeente Ouder-Amstel niet.

⁴⁷ Bron: [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁴⁸ Bron: [De Nieuwe Kern](#)

5.2 Scenario's

Er worden in totaal drie scenario's beschreven, elk met hun eigen voor- en nadelen. Het gaat om de volgende scenario's:

1. Het behouden van de huidige situatie (nuloptie).
2. Het invoeren en toepassen van de bestuurlijke boete in Ouder-Amstel.
3. Het invoeren en gebiedsgebonden toepassen van de bestuurlijke boete.

5.2.1 Scenario 1: nuloptie

Het eerste scenario gaat uit van de huidige situatie. Concreet betekent dit dat het college 'besluit' de bestuurlijke boete niet te implementeren. Een organisatorische wijziging is daardoor niet noodzakelijk. Er hoeven immers geen nieuwe additionele taken uitgevoerd te worden. Ook de verordeningen, beleidskaders, werkplannen en procedures hoeven niet aangepast te worden. Dit geldt zowel voor de gemeente Ouder-Amstel, maar ook voor de gemeenschappelijke regeling Duo+.

De huidige inzet en werkwijze van de boa's blijft hiermee hetzelfde. Overtredingen van de APV worden afgedaan door middel van de bestuurlijke strafbeschikking. De boetebedragen komen ten goede aan de Rijkskas.

Voordelen

De voordelen van dit scenario zijn – mede op basis van voorliggende verkenning – talrijk. Het handhaven van de status quo **voorkomt** namelijk een **omvangrijke en complexe organisatorische transitie**. Het invoeren van de bestuurlijke boete is altijd uitdagend, maar in het geval van Ouder-Amstel is die uitdaging groter. Reden hiervoor is dat de toezichts- en handhavingstaken op basis van een gemeenschappelijke regeling formeel zijn belegd bij Duo+. In dit scenario is het niet noodzakelijk om de formele regelingen te herzien of te vervangen door een eigen (lokale) handhavingsorganisatie. Het voordeel hierin is tweeledig. Niet alleen voorkomt het een organisatorische veranderopgave, maar het voorkomt ook – zo blijkt uit de financiële prognoses – negatieve consequenties voor de gemeentelijke financiën. Een veranderopgave brengt namelijk grote incidentele en structurele kosten met zich mee. In dit scenario is het niet noodzakelijk om deze kostenposten te dekken in de programmabegroting. Gelet op de financiële prognoses is het zeer waarschijnlijk dat de noodzakelijke investeringen zich niet laten vertalen in een financieel voordeel op de lange termijn. Het afzien van een implementatie is tevens geheel **in lijn met de verwoorde financiële uitgangspunten uit het coalitieakkoord** van de gemeente Ouder-Amstel. Het voorkomt immers een additioneel financieel nadeel, hetgeen bijdraagt aan een gezond financieel toekomstperspectief en de noodzaak om '*op alle mogelijke manieren*' te zoeken naar **mogelijkheden tot besparingen**.

Nadelen

Alhoewel er geen inhoudelijke nadelen verbonden zijn aan het hanteren van dit scenario, kleeft er wel degelijk een bestuurlijk en politiek risico's aan dit scenario. Het geven van prioriteit aan de bestuurlijke boete is een **nadrukkelijke wens uit het coalitieakkoord**. In dit scenario wordt geen opvolging gegeven aan dit uitgangspunt. Dit kan resulteren in **politieke onvrede** en **een verminderd draagvlak voor het huidig coalitieakkoord**. Hier dient nadrukkelijk aandacht voor te zijn.

Scenario 1: overzicht voor- en nadelen	
 Omvangrijke organisatorische transitie is niet noodzakelijk.	 Contrair op wens uit coalitieakkoord om prioriteit te geven aan de toepassing van de bestuurlijke boete.
 Voorkomt incidentele kosten voor implementatie bestuurlijke boete.	 Mogelijkheid tot verminderd draagvlak voor het huidige coalitieakkoord.
 Voorkomt structurele kosten die samenhangen met werkzaamheden voor toepassing bestuurlijke boete.	
 Komt overeen met financiële uitgangspunten coalitieakkoord.	
 Voorkomt impact op gemeentelijke organisatie, en de gemeenschappelijke regeling Duo+.	

5.2.2 Scenario 2: toepassing van de bestuurlijke boete

Het tweede scenario gaat uit van een implementatie van de bestuurlijke boete als handhavinginstrument. Concreet betekent dit dat de gemeenteraad besluit tot invoering en toepassing van de bestuurlijke boete. Een organisatorische wijziging is noodzakelijk om de additionele taken uit te voeren. Hiervoor worden in de kadernota en programmabegroting voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld om de incidentele en structurele kosten te dekken. Vanuit een (extern) projectleider wordt de noodzakelijke verordeningen opgesteld en/of aangepast, de beleidskaders herzien, werkplannen geformuleerd en nieuwe procedures opgesteld. Bovenal worden er duidelijke afspraken gemaakt met Duo+ over het al dan niet uitvoeren van additionele werkzaamheden.

De huidige inzet en werkwijze van de boa's blijft in de praktijk nagenoeg gelijk. Overtredingen voor kleine ergernissen worden stevast afgedaan met een bestuurlijke boete. De boa's zijn opgeleid en getraind om de bestuurlijke boete op een juiste wijze op te leggen zodat verdere verwerking mogelijk is. De inkomsten die hieruit voortkomen komen geheel ten goede aan de gemeentelijke kas.

Voordelen:

Dit scenario heeft als voordeel dat het **uitvoering** geeft aan de **wens uit het coalitieakkoord** om prioriteit te geven aan de toepassing van de bestuurlijke boete, hetzij gebiedsgebonden. Daarnaast **vergemakkelijkt het een eventuele samenwerking tussen de handhavingsorganisaties** van de gemeenten Ouder-Amstel en Amsterdam in het ontwikkel- en evenementengebied tussen Duivendrecht, de Johan Cruijff Arena en de A2.

Nadelen:

Het belangrijkste nadeel is dat de implementatie van de bestuurlijke boete een **organisatorische transitie** vergt. De benodigde wijzigingen vergt **veel specialistische kennis, kunde en capaciteit** vanuit meerdere disciplines. Daarnaast is het noodzakelijk om de **extra werkzaamheden** te borgen binnen of buiten de gemeentelijke organisatie. Al met al vormt dit een langdurig proces. Bijkomend aspect is dat deze impact **invloed heeft op**, maar ook beïnvloed wordt, door **Duo+**. De toezichts- en handhavingstaken zijn op basis van een gemeenschappelijke regeling hier belegd, dit in nauwe samenhang met de gemeente Uithoorn. De toepassing van de bestuurlijke boete vergt – hoe klein of groot ook – **maatwerk** en een **opschaling in capaciteit**. De huidige formele afspraken bieden hiervoor geen of onvoldoende ruimte.

Een tweede nadeel is dat de implementatie van de bestuurlijke boete **omvangrijke incidentele kosten** met zich meebrengt. De begroting van de gemeente Ouder-Amstel biedt hiervoor ogenschijnlijk geen ruimte. Daarnaast brengt het toepassen en verwerken van de bestuurlijke boete ook **structurele kosten** met zich mee. Het is immers noodzakelijk om nieuwe werkzaamheden uit te (laten) voeren. Deze kosten laten zich op basis van de financiële prognoses niet terugverdienen omdat hiervoor een onrealistische taakstelling behaald dient te worden.

Een derde nadeel is dat een implementatie van de bestuurlijke boete ogenschijnlijk in sterk contrast staat met **de financiële uitgangspunten uit het coalitieakkoord**. Er is immers geen sprake van een *"besparing"*, maar van een incidentele en structurele kostenposten die naar grote waarschijnlijkheid niet gedekt kunnen worden door een toename aan inkomsten. Daarnaast heeft een eventuele taakstelling het effect dat – in tegenstelling tot hetgeen is verwoord in het coalitieakkoord – niet de *"menselijke maat"* als primaire focus hanteert.

Scenario 2: toepassing bestuurlijke boete	
 Geeft invulling aan de wens uit het coalitieakkoord	 Omvangrijke organisatorische transitie.
 Vergemakkelijkt mogelijkheid tot samenwerking met de gemeente Amsterdam.	 Resulteert in incidentele en structurele kostenposten met negatieve financiële prognose.
	 Staat haaks op uitgangspunten uit het coalitieakkoord.
	 Impact op gemeentelijke organisatie, regionale samenwerking en gemeenschappelijke regeling Duo+.
	 Noodzaak tot maatwerk en opschaling in specialistische kennis, kunde en capaciteit.

5.2.3 Scenario 3: gebiedsgebonden toepassing

Het derde scenario gaat uit van een implementatie van de bestuurlijke boete, waarbij deze enkel gebiedsgebonden toegepast wordt om een samenwerking met de gemeente Amsterdam te vergemakkelijken. De geografische toepassing richt zich op het gebied van de toekomstige 'De Nieuwe Kern' of delen daarvan (bijvoorbeeld rondom de SMH). Dit betekent dat er twee handhavingsinstrumenten naast elkaar bestaan: de bestuurlijke boete in het gebied waarbinnen wordt samengewerkt met de gemeente Amsterdam en (2) de bestuurlijke strafbeschikking in de rest van de gemeente Ouder-Amstel. Boa's van de gemeente Ouder-Amstel kunnen – hoewel met beperkingen – gebruik maken van beide systemen.

Te ondernemen stappen

Indien de gemeente Ouder-Amstel kiest voor een gebiedsgebonden toepassing, dan is het noodzakelijk om:

- een onderbouwde keuze te maken op welke artikelen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Ouder-Amstel ingezet moet worden in het samenwerkingsgebied met de gemeente Amsterdam;
- de APV van de gemeente Ouder-Amstel te herzien, waarbij de geprioriteerde APV-artikelen worden gewijzigd met de toevoeging dat deze verbodsbepalingen geldend zijn in door het college daartoe aangewezen gebieden;

- het laten vaststellen van een geactualiseerde APV van de gemeente Ouder-Amstel door de gemeenteraad;
- het opstellen en door het college laten vaststellen van aanwijzingsbesluiten voor de te handhaven APV-artikelen, waarbij een nader te bepalen gebied wordt aangewezen als zijnde gebied waar de verbodsbepaling van toepassing is. Dit kan betrekking hebben op:
 - o de gehele gemeente Ouder-Amstel, of;
 - o een specifiek gebied, zoals het grensgebied met de gemeente Amsterdam.

Daarnaast is het noodzakelijk om:

- concrete afspraken te maken met de gemeente Amsterdam over de inzet van handhavingscapaciteit;
- concrete afspraken te maken in de driehoek in de vorm van een handhavingsarrangement over de samenwerking met, alsmede wisselwerking tussen beide handhavingsorganisaties én de politie;
- concrete afspraken te maken over een verdeling c.q. vergoeding in te maken kosten én de gegeneerde gelden die voortkomen uit de op het grondgebied van de gemeente Ouder-Amstel opgelegde bestuurlijke boetes;
- de boa's van de gemeente Amsterdam te beëdigen en benoemen alvorens deze namens het lokaal bevoegd gezag handhavend kunnen optreden op het grondgebied van de gemeente Ouder-Amstel;

Voordelen:

Dit scenario heeft als voordeel dat het **uitvoering** geeft aan de **wens uit het coalitieakkoord** om prioriteit te geven aan de toepassing van de bestuurlijke boete, hetzij gebiedsgebonden. Daarnaast **vergemakkelijkt het een eventuele samenwerking tussen de handhavingsorganisaties** van de gemeenten Ouder-Amstel en Amsterdam in het ontwikkel- en evenementengebied tussen Duivendrecht, de Johan Cruijff Arena en de A2.

Nadelen:

Alhoewel een gebiedsgebonden toepassing ogenschijnlijk een mogelijkheid biedt tot maatwerk, moet opgemerkt worden dat er vele nadelen en uitdagingen kleven aan het toepassen van dit scenario. Allereerst wat betreft de uit te voeren werkzaamheden om de **organisatorische transitie** vorm te geven. De te ondernemen stappen zijn immers exact gelijk aan de benodigde inspanningen voor een volledige toepassing van de bestuurlijke boete (scenario 2). Een gebiedsgebonden toepassing levert hierin geen voordeel op. Sterker nog, het vormt een **aanvullend nadeel** omdat er ten opzichte van een algehele invoering **additionele stappen uitgevoerd moeten worden** (wijziging APV, aanwijzingsbesluiten, samenwerkingsafspraken et cetera) om een gebiedsgebonden toepassing mogelijk te maken.

Een tweede nadeel is dat de implementatie van de bestuurlijke boete **omvangrijke incidentele kosten** met zich meebrengt (á € 140.000). De begroting van de gemeente Ouder-Amstel biedt hiervoor ogenschijnlijk geen ruimte. Daarnaast brengt het toepassen en verwerken van de bestuurlijke boete ook **structurele kosten** met zich mee. Het is immers noodzakelijk om nieuwe (en extra) werkzaamheden uit te (laten) voeren. Deze kosten zijn door de extra te ondernemen stappen in dit scenario hoger dan bij een volledige invoering.

Een derde nadeel is dat een implementatie van de bestuurlijke boete ogenschijnlijk in sterk contrast staat met **de financiële uitgangspunten uit het coalitieakkoord**. Er is immers geen sprake van een "*besparing*", maar van een incidentele en structurele

kostenposten die naar grote waarschijnlijkheid niet gedekt kunnen worden door een toename aan inkomsten. Sterker nog, de verwachting is dat een gebiedsgebonden toepassing **een negatieve impact heeft op de mogelijkheid een (eventuele) taakstelling te realiseren**. Dit komt door het feit dat:

- een gebiedsgebonden toepassing de potentiële omvang van de op te leggen bestuurlijke boetes voor overlast in de openbare ruimte verder doet verminderen;
- de mate van overlast door toedoen van het evenementengebied en de SMH naar inschatting beperkt zijn tot specifieke momenten;
- de te handhaven overtredingen in het evenementengebied en rondom de SMH naar verwachting grotendeels zijn opgenomen op de '*negatieve lijst*' van het 'Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' (bijv. samenscholingen, vechten op straat, bedelen, hinderlijk drankgebruik en drugshandel op straat).

Een vierde nadelig element is de impact dat een gebiedsgebonden toepassing heeft op de gemeentelijke organisatie en Duo+. Dit scenario is wat betreft de toepassing in de praktijk omslachtig. Reden is dat het, alvorens een aanwijzingsbesluit te nemen, noodzakelijk is om per APV-artikel een keuze te maken of deze wordt afgedaan middels een bestuurlijke strafbeschikking óf een bestuurlijke boete. Het is dus niet mogelijk om rondom het evenementengebied een verbod op wildplassen af te doen middels een bestuurlijke boete, om diezelfde overtreding af te doen in een ander gebied binnen Ouder-Amstel met een bestuurlijke strafbeschikking. Dit maakt een eventuele prioritering en toepassing voor specifieke gebieden uitermate complex. Daarnaast vereist het hanteren van twee handhavingsinstrumenten dat handhavers continu doordrongen zijn van het onderscheid per artikel én per gebied. Dit maakt de inzet van de handhavingscapaciteit door Duo+ extra uitdagend.

Scenario 3: gebiedsgebonden toepassing	
 Geeft (gedeeltelijk) invulling aan de wens uit het coalitieakkoord.	 Omvangrijke organisatorische transitie.
 Vergemakkelijkt mogelijkheid tot samenwerking met de gemeente Amsterdam.	 Resulteert in incidentele en structurele kostenposten met negatieve financiële prognose.
	 Staat haaks op uitgangspunten uit het coalitieakkoord.
	 Impact op gemeentelijke organisatie, regionale samenwerking en gemeenschappelijke regeling Duo+.
	 Noodzaak tot maatwerk en opschaling in specialistische kennis, kunde en capaciteit.
	 Taakstelling voor het budgetneutraal of winstgevend toepassen van de bestuurlijke boete is groter dan bij volledige invoering van bestuurlijke boete.
	 Omslachtige werkwijze door hanteren van twee handhavingsinstrumenten.

6 Conclusie

Veranderen is het op basis van inzichten over externe ontwikkelingen aanpassen van de bestaande identiteit of werkwijze, dit met het doel om de organisatie beter in de directe omgeving te laten passen. Voorliggende verkenning heeft het concept van de 'bestuurlijke boete' als handhavingsinstrument voor kleine ergernissen in de openbare ruimte vanuit meerdere perspectieven belicht. Doel is om te verkennen of, en zo ja op welke wijze, een implementatie opportuun is voor de gemeente Ouder-Amstel.

Het vraagstuk is niet nieuw. Al sinds 2019 is het al dan niet invoeren van de bestuurlijke boete onderwerp van gesprek. Ook toentertijd is er vanuit Duo+ een verkenning uitgevoerd, waarin is geadviseerd om de bestuurlijke boete niet in te voeren. Conclusie van voorliggende verkenning is gelijklopend; een implementatie van de bestuurlijke is voor de gemeente Ouder-Amstel niet opportuun omdat het onevenredig veel kosten met zich meebrengt, geen inhoudelijke meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige werkwijze en niet past bij het karakter van de gemeente, de omvang van de gemeente en het aantal overtredingen in de openbare ruimte.

Financiële drijfveer én realiteit

Opvallend is dat de aanleiding van dit vraagstuk ingegeven is vanuit een sterk financieel perspectief. Uit de ingediende motie (2018), het coalitieakkoord (2022), de programmabegroting (2023) en de kadernota (2024) blijkt meermaals dat de invoering van de bestuurlijke boete verenigd is met het behalen van een financieel voordeel. En dus niet zozeer het realiseren van een maatschappelijk doel. Dat is in relatie tot de bestuurlijke boete niet ongebruikelijk of onjuist, maar in geval van Ouder-Amstel wel onrealistisch.

Sterker nog, voorliggende verkenning maakt duidelijk dat de invoering van de bestuurlijke boete geen baten, maar een omvangrijke incidentele en structurele kostenpost oplevert. De financiële prognoses zijn, mede gebaseerd op de huidige situatie in Ouder-Amstel en praktijkervaringen uit andere gemeenten, negatief. Daarmee bevat het coalitieakkoord een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid. Enerzijds is er een sterke noodzaak om op alle mogelijke manieren te zoeken naar mogelijkheden tot besparingen, terwijl anderzijds er een aanhoudende wens is de bestuurlijke boete te invoeren. De financiële prognoses maken duidelijk dat een invoering én toepassing van de bestuurlijke boete niet langer gezien kan worden als een kans op 'besparingen' of een mogelijkheid tot het genereren van additionele inkomsten, maar als een additionele kostenpost.

Handhavingsorganisatie

Specifiek element dat naar voren komt in voorliggende verkenning – en van algemeen belang in het toepassen van handhavingsinstrumenten – is de inrichting van de eigen handhavingsorganisatie. Feit is dat de gemeente Ouder-Amstel niet beschikt over een eigen c.q. zelfstandige handhavingsorganisatie, maar omwille van efficiëntie, kwaliteitsborging en kostenbesparing participeert in een gemeenschappelijke regeling met de gemeenten Diemen en Uithoorn. De bedrijfsvoerings- en uitvoeringsorganisatie Duo+ geeft voor de gemeenten Ouder-Amstel en Uithoorn uitvoering aan de toezichts- en handhavingstaken.

Het doorvoeren van organisatorische wijzigingen bij Duo+, dit met het doel om de bestuurlijke boete toe te passen, is om meerdere redenen complex. Geconcludeerd is dat het toepassen van de bestuurlijke boete nieuwe taken en verantwoordelijkheden introduceert voor het lokaal bevoegd gezag. Al deze taken en bevoegdheden zijn additioneel en dienen conform strikte voorwaarden belegd, uitgevoerd en geborgd te

worden. Dit reikt verder dan enkel het inzetten van handhavingscapaciteit, maar gaat ook om het op een juiste wijze afhandelen van de procedures (bijvoorbeeld bezwaarschriften). Deze taken zijn reeds grotendeels belegd bij Duo+. De gemeente Ouder-Amstel staat hierin niet alleen, maar neemt tezamen met de gemeente Uithoorn een sterk gedefinieerd en ondeelbaar takenpakket af. Het doorvoeren van fundamentele wijzigingen in het huidige takenpakket kent vele afhankelijkheden en uitdagingen.

Het is voor de gemeente Ouder-Amstel mogelijk om een verzoek tot uitbreiding van het takenpakket in te dienen, dit met het doel de werkzaamheden omtrent de bestuurlijke boete door Duo+ te laten uitvoeren. Echter, een dusdanig verzoek dient unaniem goedgekeurd te worden door het bestuur van Duo+ én door alle deelnemende gemeenten afgenomen te worden. Gelet op de onmiskenbare invloed op de inzet en omvang van Duo+ lijkt de kans op uitbreiding van het takenpakket in theorie klein, vooral omdat de invoering van de bestuurlijke boete geen onderwerp van gesprek is in de gemeente Uithoorn.

De huidige situatie maakt duidelijk dat – los van de negatieve financiële prognose(s) – het voornemen om de bestuurlijke boete complexe en mogelijk zelfs onoverbrugbare vraagstukken met zich meebrengt in relatie tot de huidige handhavingsorganisatie. Feit is dat de gemeente Ouder-Amstel niet zelfstandig het takenpakket kan (1) uitbreiden, (2) in voldoende mate intensiveren of (3) maatwerk kan afdwingen. De kans is daarmee reëel dat een invoering en toepassing van de bestuurlijke boete de noodzaak met zich meebrengt om deze taken binnen de eigen gemeentelijke organisatie of elders te beleggen. Ook dit heeft onmiskenbaar impact op de huidige handhavingsorganisatie en (regionale) samenwerking.

Beleid(sarm)

Het meerjarig beleidskader, hetgeen is vastgesteld door de gemeenteraad, is beleidsarm. De huidige knelpunten in de beschikbare capaciteit hebben er voor gezorgd dat de primaire focus uitgaat naar de uitvoering van wettelijke taken. Voor (nieuwe) ambities is weinig tot geen plek in het beleid. De invoering van de bestuurlijke boete staat haaks op de uitgangspunten in het vastgestelde beleidskader. Opvallend is dat de gemeenteraad in het huidige meerjarig beleidskader een lage prioriteit toekent aan de handhaving op 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte. Dit terwijl juist dit element valt onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete.

Het is in theorie mogelijk voor de gemeenteraad om de huidige prioritering in het beleidskader te wijzigen, waarbij er meer aandacht uitgaat naar het handhaven op 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte. In de praktijk zal dit geen tot nauwelijks (positief financieel of maatschappelijk) effect hebben. Er is simpelweg onvoldoende capaciteit beschikbaar om bovenop de wettelijke taken extra inzet te realiseren. Een intensivering van de inzet dient voorafgegaan te worden door het beschikbaar stellen van financiële middelen voor het inzetten van extra handhavingscapaciteit.

Eenieder mag zich om meerdere redenen afvragen of dit in relatie tot de bestuurlijke boete opportuun is. De gemeente Ouder-Amstel is relatief veilig. Het karakter en de omvang van de gemeente brengen met zich mee dat er weinig potentie is tot het opleggen van grotere aantallen bestuurlijke boetes voor kleine ergernissen in de openbare ruimte. Eventuele taakstellingen voor het budgetneutraal óf winstgevend toepassen van de bestuurlijke boete zijn door de beperkte reikwijdte van de bestuurlijke boete en geringe 'handhavingspotentie' bij voorbaat onrealistisch. Ook als hiervoor wijzigingen worden doorgevoerd in de beleidskaders en daaruit voortvloeiende handhavingscapaciteit. Bovenal heeft een dusdanig onrealistische taakstelling de

potentie afbreuk te doen aan de 'menselijke maat', hetgeen een uitgangspunt is uit het coalitieakkoord. Immers, het primaire belang ligt dan bij het opleggen van bestuurlijke boetes, en niet zozeer bij het realiseren van normconform gedrag met de inzet van een mix aan preventieve en repressieve maatregelen.

Bovenal mag eenieder zich afvragen of, nu gebleken is dat de bestuurlijke boete in Ouder-Amstel geen financieel voordeel zal opleveren, of er een voldoende zwaarwegend maatschappelijk voordeel te realiseren is om een kostenpost te verantwoorden. Voorliggende verkenning ziet deze inhoudelijke meerwaarde niet. Het coalitieakkoord geeft aan belang te hechten aan een risicogestuurd inzet van de handhavingscapaciteit. Echter, dit is reeds mogelijk met de inzet van (huidige) bestuurlijke strafbeschikking. En dit geldt even zo zeer wat betreft het voeren van een lik-op-stukbeleid. Een inwoner of ondernemer merkt niet (tot nauwelijks) het verschil van het handhavingsinstrument. Het zijn louter de verantwoordelijkheden, taken en financieringssystematiek die wijzigen.

Kortom, een implementatie van de bestuurlijke boete biedt beleidsmatig geen financiële of maatschappelijke voordelen. Sterker nog, het vergt veel ambtelijke capaciteit terwijl het geen nieuwe mogelijkheden voor risicogestuurd handhaven biedt. De benodigde beleidsmatige inspanningen worden niet gecompenseerd met een inhoudelijke meerwaarde.

Samenwerking met Amsterdam

Geconstateerd is dat de gemeente Ouder-Amstel volop in ontwikkeling is. Reeds geruime tijd is er ingezet op omvangrijke gebiedsontwikkelingen. Het ligt in de lijn der verwachting dat met de ontwikkeling van 'De Nieuwe Kern' (DNK) de noodzaak tot, alsmede de meerwaarde van een samenwerking met de gemeente Amsterdam toeneemt. Echter, dit is wel beperkt tot die momenten dat er extra drukte in het gebied te verwachten is, bijvoorbeeld door evenementen en/of openstelling van de winterkoudeopvang.

De bestuurlijke boete is vanuit dit oogpunt een interessante overweging, voornamelijk omdat dit handhavingsinstrument door de gemeente Amsterdam gehanteerd wordt. Een invoering in Ouder-Amstel betekent dat het gemakkelijk wordt om op specifieke momenten handhavingscapaciteit op elkaars grondgebied in te zetten.

Gelet op voorgaande constatering, alsmede de verwachting dat de 'boetedruk' op de specifieke momenten niet significant toeneemt, is het invoeren van de bestuurlijke boete, die alleen kan worden opgelegd voor kleine ergernissen, louter om een samenwerking met de gemeente Amsterdam te faciliteren een zéér vergaand besluit. Voornamelijk omdat uit voorliggende verkenning gebleken is dat juist een gebiedsgebonden toepassing meer vergt van de gemeentelijke organisatie dan bij een algehele toepassing in Ouder-Amstel. Het faciliteren van de gemeente Amsterdam is daardoor kostbaar en is een onevenredige belasting van de gemeentelijke organisatie en Duo+.

6.1 Aanbevelingen

Gelet op hetgeen beschreven is in voorliggende verkenning is het advies om de bestuurlijke boete niet te implementeren in de gemeente Ouder-Amstel.

Tegelijkertijd is aanbevolen om:

- niet langer de toepassing van de bestuurlijke boete te beschouwen als een element van belang binnen het realiseren van bezuinigingen, door deze niet langer op te nemen in kadernota's en programmabegrotingen;
- te blijven zoeken naar manieren om te werken aan een gemeente die schoon, heel en veilig is en om overlast in de gemeente Ouder-Amstel te bestrijden, zowel preventief als repressief; en
- als het gaat om de handhaving rondom SMH op korte termijn goede afspraken maken met de gemeente Amsterdam met onder meer het doel om handhavingscapaciteit van de gemeente Amsterdam op specifieke momenten op het grondgebied van Ouder-Amstel in te kunnen zetten.

Bijlage 1

Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte Geraadpleegd op 26-06-2024. Geldend van 01-01-2021 t/m 31-12-2021

Bijlage als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

<i>A. Voorschrift uit de plaatselijke verordening</i>	<i>Boete in euro's</i>
A.1	
Zonder vergunning/ontheffing op door het college of de burgemeester aangewezen openbare plaatsen gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen onder publiek verspreiden dan wel openlijk aanbieden	150
A.2	
Zonder vergunning/ontheffing op een openbare plaats als dienstverlener optreden of zijn diensten als zodanig aanbieden	200
A.3	
Zonder vergunning/ontheffing als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmoperator of gids ten behoeve van publiek optreden op door het college of de burgemeester aangewezen openbare plaatsen, waar dit niet is toegestaan	200
A.4	
De weg of een weggedeelte anders gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, waardoor	
– aan de weg schade wordt toegebracht of kan worden toegebracht	250
– de bruikbaarheid van de weg wordt belemmerd of kan worden belemmerd	250
– het beheer of onderhoud van de weg wordt belemmerd of kan worden belemmerd	250
A.5	
Zonder vergunning/ontheffing of anders dan de daarin gestelde voorwaarden de weg of een weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan (bijv. terrasverbod, reclameborden)	250
A.6	
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	100
A.7	
Als houder van een openbare inrichting na sluitingstijd zonder ontheffing/vergunning	
– die inrichting voor bezoekers geopend hebben	300
– in die inrichting bezoekers laten verblijven	300
A.8	
Zich als bezoeker in een openbare inrichting bevinden	
– na sluitingstijd	100
– gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn	100
A.9	
Een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is bekrassen of bekladden	150

A.10	
Op een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats 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 aanplakken of op andere wijze aanbrengen	150
A.11	
Aanplakborden gebruiken voor het aanbrengen van handelsreclame	150
A.12	
Als houder van een schriftelijke toestemming niet voldoen aan de verplichting om op eerste vordering van een opsporingsambtenaar de schriftelijke toestemming van de rechthebbende op een openbare plaats/dat gedeelte van een onroerende zaak ter inzage af te geven	100
A.13	
Op de weg of openbaar water enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur- of verfstof of vergereedschap vervoeren of bij zich hebben	150
A.14	
Op een openbare plaats klimmen of zich bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, heining of andere afsluiting, verkeersmeubilair of daarvoor niet bestemd straatmeubilair	100
A.15	
Op een openbare plaats zich ophouden op een wijze die voor andere gebruikers of omwonenden onnodig overlast of hinder veroorzaakt	150
A.16	
Zonder redelijk doel zich in een portiek of poort ophouden of in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw zitten of liggen	100
A.17	
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 van dat gebouw	100
A.18	
(In of op) een portaal, telefooncel, wachtlokaal voor openbaar vervoer, parkeergarage, rijwielstalling of een andere voor het publiek toegankelijke ruimte	
– zich zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden	150
– verontreinigen	150
– voor een ander doel gebruiken dan waarvoor die ruimte bestemd is	100
A.19	
Als persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college of de burgemeester aangewezen gebied alcoholhoudende drank bij zich hebben	100
A.20	
Als persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college of de burgemeester aangewezen gebied angebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben	100
A.21	
Op uren en/of plaatsen die door het college of de burgemeester zijn aangewezen zich met een fiets of bromfiets bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden, welke publiek trekt en kenbaar is aan de bezoekers van dit terrein	50
A.22	
Als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op	
– een openbare plaats gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd	100
– een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak, speelweide of op een andere door het college of de burgemeester aangewezen plaats	150

– een weg zonder dat de hond is voorzien van een halsband die of een ander identificatiemerk dat de eigenaar of houder van de hond duidelijk doet kennen	100
– 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	100
– een door het college of de burgemeester aangewezen plaats buiten de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd	100
A.23	
Als degene die zich met een hond op een openbare plaats begeeft, niet voldoen aan de verplichting ervoor te zorgen dat de uitwerpselen van die hond onmiddellijk worden verwijderd van die openbare plaats	150
A.24	
Als eigenaar of houder van een hond deze laten verblijven of laten lopen op een openbare plaats of op een terrein van een ander	
– terwijl na aanzegging van de burgemeester deze hond niet kort is aangelijnd	250
– terwijl na aanzegging van de burgemeester deze hond niet kort is aangelijnd en gemuilkorfd	250
– zonder dat deze hond is voorzien van een afleesbare microchip met uniek identificatienummer dat in verband met het gedrag van de hond is verstrekt	250
A.25	
Als degene die buiten een inrichting de zorg heeft voor een dier, niet voorkomen dat dit dier voor de omgeving (geluid)hinder veroorzaakt	150
A.26	
Als rechthebbende op herkauwende dieren, eenhoevige dieren of varkens die zich bevinden in een weiland of op een terrein dat niet van de weg is afgescheiden door een deugdelijke veekering, niet voldoen aan de verplichting om zodanige maatregelen te treffen dat dit vee die weg niet kan bereiken	150
A.27	
Consumentenvuurwerk gebruiken op een door het college of de burgemeester in het belang van het voorkomen van gevaar, schade of overlast aangewezen plaats waar dit gebruik verboden is	250
A.28	
Op een openbare plaats consumentenvuurwerk gebruiken terwijl dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken	250
A.29	
Binnen de bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte doen buiten daarvoor bestemde plaatsen	150
A.30	
Zonder ontheffing/vergunning buiten een daartoe bestemd kampeerterrein kampeermiddelen plaatsen of geplaatst houden ten behoeve van recreatief nachtverblijf	150
A.31	
De weg als slaapplek gebruiken	150
A.32	
Met of voor een vaartuig een ligplaats innemen, hebben of beschikbaar stellen op een door het college of de burgemeester aangewezen gedeelte van een openbaar water waar dit niet is toegestaan	
a. voor gezagvoerders/schippers	100
b. voor een ieder	100
A.33	
Als bader of zwemmer in openbaar water zich zodanig gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden	150
A.34	
Zich zonder redelijk doel aan een vaartuig in openbaar water vasthouden, daarop klimmen of zich daarop of daarin begeven of bevinden	100

A.35

Zonder ontheffing/vergunning rijden of zich bevinden met een motorvoertuig/(brom)fiets of een paard binnen een voor publiek toegankelijk natuurgebied, park, plantsoen of voor recreatief gebruik beschikbare terreinen

- a. voor bestuurders van motorvoertuigen op meer dan twee wielen 150
- b. voor bestuurders van motorvoertuigen op twee wielen 150
- c. voor bromfietzers en snorfietzers 100
- d. voor fietsers en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen met of zonder motor 60
- e. voor overige weggebruikers 60

A.36

Zonder daartoe bevoegd te zijn zich bevinden buiten wegen of paden, die liggen in/op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken of grasperken 50

A.37

Zonder ontheffing/vergunning met een voertuig rijden door een park/plantsoen of op een van gemeentewege aangelegde beplanting of groenstrook

- a. voor bestuurders van motorvoertuigen op meer dan twee wielen 150
- b. voor bestuurders van motorvoertuigen op twee wielen 150
- c. voor bromfietzers en snorfietzers 100
- d. voor fietsers en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen met of zonder motor 60
- e. voor overige weggebruikers 60

A.38

Een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied anders dan tot doel van dagrecreatie 150

A.39

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 100

A.40

Op een openbare plaats, al dan niet binnen een door het college of de burgemeester aangewezen gebied, softdrugs gebruiken 100

A.41

Door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze passanten bewegen, uitnodigen of aanlokken tot het gebruik maken van diensten van een prostituee buiten de door het college of de burgemeester aangewezen wegen of gebieden 250

A.41a

Zich ophouden op of aan de weg of op, aan of in een andere vanaf de weg zichtbare plaats, niet zijnde een seksinrichting waarvoor een vergunning is verleend, met het kennelijke doel prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen in het kader van prostitutie 250

A.42

Zonder vergunning/ontheffing van het college of de burgemeester een openbare inzameling van geld of goederen houden of daartoe een intekenlijst aanbieden 150

A.43

Venten op door het college of de burgemeester aangewezen (verboden) openbare plaatsen 150

A.44

Venten op door het college of de burgemeester aangewezen (verboden) dagen of uren 150

A.45

Zonder vergunning/ontheffing van het college of de burgemeester op of aan de weg of openbaar water dan wel op een andere voor het publiek toegankelijke en in de open lucht gelegen plaats een standplaats innemen of hebben teneinde in de uitoefening van de handel goederen te koop aan te bieden, te 150

verkoop of af te leveren, dan wel diensten aan te bieden

A.46

Een voertuig dat rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud en in een kennelijk verwaarloosde toestand verkeert op de weg parkeren	400
---	-----

<i>B. Voorschrift uit de plaatselijke verordening (milieu)</i>	<i>Boete in euro's</i>
B.1	
Zonder ontheffing/vergunning als particulier buiten een inrichting toestellen of geluidsapparaten in werking hebben of handelingen verrichten, waardoor voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt	150
B.2	
In/op bossen, heide, veengronden, duingebieden dan wel binnen een afstand van dertig meter daarvan	
– roken gedurende een door het college of de burgemeester aangewezen periode	150
– in de open lucht brandende dan wel smeulende voorwerpen wegwerpen/laten vallen of liggen	300
B.3	
In de open lucht vuur aanleggen, stoken of hebben	300

<i>C. Voorschrift uit de afvalstoffenverordening, voor zover betrekking hebbend op:</i>	<i>Boete in euro's</i>
C.1	
Het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen	150
C.2	
Het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen	100
C.3	
Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen	100
C.4	
Buiten een daarvoor door het college bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, een stof of voorwerp in de bodem brengen, storten, houden, achterlaten of anderszins plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu	400
C.5	
Het achterlaten van straatafval in de openbare ruimte	150
C.6	
Het doorzoeken of verspreiden van afvalstoffen of inzamelmiddelen die ter inzameling gereed staan	150
C.7	
Het achterlaten van zwerfafval bij vervoeren, laden of lossen van afvalstoffen	150
C.8	
Het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen	250