

Inleiding

Tot 1 januari 2015 ontvingen gemeenten een tegemoetkoming voor het uitschrijven van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren. Deze tegemoetkoming is ook wel bekend als de proces verbaal-vergoeding (pv-vergoeding). De aanleiding voor dit onderzoek is het afschaffen van de pv-vergoeding en de Motie van de leden Dijkhoff en Segers waarin wordt verzocht de gevolgen van de afschaffing van de pv-vergoeding te onderzoeken.¹

Na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening in 2008 is in 2009 de bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren als nieuw handhavinginstrument ingevoerd. De Wet OM-afdoening voorziet in een juridische grondslag voor gemeentelijke handhavers, de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), om een (bestuurlijke) strafbeschikking uit te vaardigen voor overtredingen. In de praktijk wordt de bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren vooral voor overtredingen die leiden tot kleine ergernissen opgelegd. De bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren is hiermee een buitengerechtelijke afdoening: zonder betrokkenheid van de rechterlijke macht kunnen straffen opgelegd worden. Tegen de oplegging kan verzet worden aangetekend en daarna wordt de zaak door de rechter beoordeeld. Gemeenten krijgen meer regie over de handhaving van de openbare orde en veiligheid doordat zij zelf boetes op kunnen leggen en de werkdruk op politie en justitie wordt verkleind.² Bij de bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren draagt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zorg voor de inning van de door de gemeentelijke handhavers opgelegde beschikkingen. Bij verzet gaat de zaak naar het Openbaar Ministerie dat de zaak aan de rechter voorlegt. De inkomsten uit deze strafbeschikkingen vloeien naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie (en vervolgens naar de algemene middelen).³ De bestuurlijke strafbeschikking parkeren is vanaf 2009 ingevoerd. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is in 2009 ingevoerd door de vier grootste gemeenten

¹ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Kamerstukken 2014/2015, 34 000 VI, nr. 28*.

² Flight, S. et al. (2012). Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Amsterdam: DSP-groep/Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

³ Brief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, kenmerk 271738, 5 juli 2012.

(Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) waarna de andere gemeenten gefaseerd volgden in 2010.

Door het Ministerie van Justitie is in 2008 een regeling in het leven geroepen waarbij gemeenten een tegemoetkoming kunnen ontvangen voor het verbaliseren van bepaalde feiten, vastgelegd in de Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en overlast 2008.⁴ De hoogte van deze vergoedingen was 15 euro per overlastfeit en 7,5 euro per parkeerfeit. Vanaf 2009 omvat deze regeling ook bestuurlijke strafbeschikkingen. Gemeenten konden vanaf 2009 jaarlijks een vergoeding ontvangen van (maximaal) 40 euro per correct aangedragen overlastfeit en (maximaal) 25 euro per correct aangeleverde beschikking voor parkeerfeiten.

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag:

Wat kan er gezegd worden over de registratie en bestedingen van pv-vergoedingen door gemeenten, sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en parkeren?

Aanpak en steekproef

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van drie primaire bronnen:

- Data afkomstig van het CJIB over het aantal en de hoogte van de vergoedingen van alle gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking en zich aangemeld hebben voor de vergoeding;
- Interviews met gemeenten uit de steekproef;
- Begrotingen (2009 t/m 2015) en jaarrekeningen (2009 t/m 2014) van gemeenten uit de steekproef.

Nederland telt tien politie-eenheden. Om een representatief beeld te krijgen, was het uitgangspunt om per politie-eenheid drie grote, twee middelgrote en één kleine gemeente te betrekken in de steekproef. Daarnaast is de G4 in de steekproef betrokken. Voor de indeling naar gemeentegrootte zijn dezelfde categorieën gehanteerd als in het onderzoek van Flight et al. (2012).⁵

- Kleine gemeente: minder dan 40.000 inwoners;
- Middelgrote gemeente: 40.000 tot 100.000 inwoners;

⁴ Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en overlast 2008.

⁵ Flight, S. et al. (2012). Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Amsterdam: DSP-groep/Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

- Grote gemeente: 100.000 tot 250.000 inwoners;
- G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht).

De primaire steekproef bestond dus uit 64 gemeenten. Bij non-respons werd een vergelijkbare gemeente aangeschreven. Door de beperkte doorlooptijd van het onderzoek en vertraging bij het in het contact komen met de juiste gemeenteambtenaren hebben uiteindelijk 51 gemeenten mee kunnen doen aan het onderzoek. Nederland telde op 1 januari 2014 403 gemeenten en 16,8 miljoen inwoners. De populatie waar dit onderzoek zich op richt bestaat uit de 357 gemeenten in Nederland die zich aangemeld hebben voor het ontvangen van een pv-vergoeding in 2014. 89 procent van alle gemeenten in Nederland heeft dus gebruik gemaakt van de pv-vergoeding. In deze gemeenten woonden op 1 januari 2014 16,1 miljoen inwoners. In de uiteindelijke steekproef zitten 51 gemeenten waar in 2014 5,8 miljoen inwoners woonden. Dit betekent dat we 14 procent van de gemeenten en 36 procent van de inwoners uit de onderzoekspopulatie betrokken hebben in het onderzoek.

De steekproef bestaat uit 7 kleine gemeenten (14 procent), 28 middelgrote gemeenten (55 procent) en 16 grote gemeenten inclusief drie van de vier G4-gemeenten (31 procent). De gemeenten in de steekproef zijn als volgt verdeeld over de politie-eenheden: tien gemeenten uit Oost-Nederland, zeven gemeenten uit Midden-Nederland, zes gemeenten uit Den Haag, vijf gemeenten uit Noord-Nederland en vijf uit Limburg, vier gemeenten uit Noord-Holland, vier uit Rotterdam en vier uit Zeeland-West-Brabant en drie gemeenten uit Amsterdam en drie uit Oost-Brabant.

Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

De G4-gemeenten en de grote gemeenten hebben allemaal de bestuurlijke strafbeschikking voor parkeren in 2009 ingevoerd. De middelgrote (86 procent) en kleine gemeenten (51 procent) voor het grootste gedeelte ook, maar vooral onder de kleine gemeenten zijn er in de jaren daarna nog een aantal bijgekomen.

De bestuurlijke strafbeschikking voor overlast is in 2009 alleen in de G4-gemeenten ingevoerd. Alle overige grote gemeenten volgden in 2010. De middelgrote (85 procent) en kleine gemeenten (59 procent) hebben voor een groot deel de bestuurlijke strafbeschikking voor overlast in 2010 ingevoerd, maar een aantal volgde in de jaren daarna.

Hoogte van de vergoeding

Het totaal uitgekeerde bedrag aan pv-vergoedingen voor bestuurlijke strafbeschikkingen die uitgeschreven zijn voor parkeerfeiten was in 2009 gelijk aan 9,8 miljoen euro, in 2011 was dit bedrag op een hoogtepunt met 13,2 miljoen euro

en in 2014 was het bedrag weer op een iets lager niveau van 10,0 miljoen euro. De totale vergoeding voor bestuurlijke strafbeschikkingen uitgeschreven voor overlastfeiten was in 2009 0,3 miljoen euro en in 2013 en 2014 was dit bedrag op het hoogste niveau, namelijk 1,3 miljoen euro.

De registratie van de uitgekeerde pv-vergoedingen

Baten

Alle gemeenten in de steekproef, waarvan op basis van de interviews ons bekend is of zij de pv-vergoeding geregistreerd hebben, geven aan dat ze de pv-vergoeding registreerden in de gemeentelijke begroting sinds de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. De pv-vergoedingen zijn echter meestal niet terug te vinden op de begroting. De pv-vergoedingen zijn vaak wel intern op de exploitatierekening geregistreerd, maar ze zijn niet zichtbaar op de begroting. Dit komt doordat de interne exploitatierekening meer details bevat dan de begroting en jaarrekening. Bij twaalf gemeenten (24 procent) is de pv-vergoeding geregistreerd in één of meerdere jaarrekeningen, bij zeven gemeenten (14 procent) in één of meerdere begrotingen. In totaal hebben vijftien verschillende gemeenten (29 procent) het aantal pv-vergoedingen of de omvang van de vergoeding genoteerd in ten minste één begroting of jaarrekening.

In de begrotingen staat de pv-vergoeding geregistreerd bij één kleine gemeente (14 procent), twee middelgrote gemeenten (7 procent), drie grote gemeenten (19 procent) en één gemeente uit de G4 (33 procent). In de jaarrekeningen staat de pv-vergoeding eveneens geregistreerd bij één kleine gemeente (14 procent), maar daarnaast bij zeven middelgrote gemeenten (28 procent), twee grote gemeenten (13 procent) en twee gemeenten uit de G4 (67 procent).

De gemeenten die de pv-vergoeding hebben geregistreerd liggen in negen verschillende politie-eenheden. Alleen in de gemeenten die vallen onder de politie-eenheid Noord-Holland is de pv-vergoeding niet geregistreerd in openbare documenten. De pv-vergoeding staat relatief vaak in de begrotingen en/of jaarrekeningen van gemeenten uit de politie-eenheden Den Haag en Oost-Nederland.

In de interviews geeft 28 procent van de gemeenten aan dat ze de pv-vergoeding op een aparte post hebben geregistreerd. In totaal heeft 64 procent van de gemeenten de pv-vergoeding op een overkoepelende post geregistreerd op de begroting. Bij kleine gemeenten wordt het relatief vaak (43 procent) op een aparte post geregistreerd ten opzichte van middelgrote gemeenten (27 procent) en grote gemeenten (21 procent).

30 procent van de gemeenten geeft in de interviews aan dat ze de ontvangen pv-vergoedingen hebben uitgesplitst voor vergoedingen ontvangen voor parkeerfei-

ten en overlastfeiten. 70 procent van de gemeenten maakte een dergelijk onderscheid niet. Middelgrote en grote gemeenten maakten vaker een uitsplitsing naar overlast- en parkeerfeiten. Van de kleine gemeenten maakte 14 procent onderscheid naar vergoedingen ontvangen voor overlast en parkeren. Bij de middelgrote gemeenten doet 34 procent dit en 31 procent van de grote gemeenten maakte dit onderscheid. In de verantwoordingsdocumenten is de pv-vergoeding op de begroting geen enkele keer uitgesplitst in overlast en parkeren.

Lasten

Alle gemeenten waarvan op basis van de interviews bij ons bekend is of de besteding van de pv-vergoeding wel of niet geregistreerd is, gaven aan dat ze de besteding van de pv-vergoeding registreerden op de begroting.

Als gevolg van het veelvuldig registreren van de pv-vergoedingen bij een overkoepelende post, is in de bestudeerde begrotingen niet te herleiden waar de pv-vergoedingen aan besteed zijn.

In de interviews geeft 26 procent van de gemeenten aan dat ze de pv-vergoeding die ze ontvangen hebben voor parkeren apart besteedde van de pv-vergoeding die ze ontvangen hebben voor overlastfeiten. Veertien procent van de kleine gemeenten besteedde de pv-vergoedingen gescheiden voor overlastfeiten en parkeerfeiten. Onder de middelgrote gemeenten was dit 32 procent en onder de grote gemeenten 23 procent.

De besteding van de uitgekeerde pv-vergoedingen

48 van de 51 geïnterviewde gemeenteambtenaren (94 procent) konden vertellen waar de pv-vergoeding aan besteed werd. 40 procent van de gemeenten heeft de pv-vergoeding besteed aan kosten die gemaakt werden in het kader van de BOA's. Het betreft hier zowel loonkosten en opleidingen als materiele kosten als uniformen, technische apparatuur en voertuigen. Bij 46 procent van de gemeenten zijn de pv-vergoedingen besteed aan kosten voor de handhaving in het algemeen. Hier vallen niet alleen de kosten voor BOA's onder maar bijvoorbeeld ook kosten voor toezichthouders en kosten voor de overhead. 15 procent van de gemeenten besteedde de pv-vergoeding via de algemene middelen waardoor per definitie onherleidbaar is waar ze exact aan besteed werden.

Ongeacht gemeentegrootte, besteedde ongeveer 40 procent van de gemeenten de pv-vergoeding aan kosten die gemaakt werden voor de BOA's. Bij 57 procent van de kleine gemeenten werd de pv-vergoeding besteed aan de handhaving in het algemeen. Bij de middelgrote gemeenten werd door 40 procent de pv-vergoeding aan besteed aan de handhaving in het algemeen en bij 20 procent kwam de pv-vergoeding bij de algemene middelen terecht. Bij de helft van de

grote gemeenten werd de pv-vergoeding besteed aan handhaving in het algemeen, 38 procent gaf het uit aan de BOA's en bij 13 procent kwam het ten goede van de algemene middelen.⁶

Kwaliteit van de registratie

Uit het interview met het CJIB blijkt dat er aan de processen verbaal geen inhoudelijke kwaliteitseisen worden gesteld. Aan het eind van het jaar bepaalde het CJIB de hoogte van de uit te keren vergoeding door het aantal ingediende processen verbaal, voor feiten die in aanmerking kwamen voor de pv-vergoeding, te vermenigvuldigen met het vastgestelde bedrag per overlast- en parkeerfeit.

Andere inkomstenbronnen

De overige inkomstenbronnen voor handhaving van openbare orde zijn afhankelijk van de programma-indeling die gemeenten hanteren. De baten worden niet altijd uitgesplitst, waardoor niet zichtbaar is welke inkomstenbronnen gemeenten hebben naast de pv-vergoeding om de kosten van handhaving op openbare orde te dekken. Indien de baten wel worden uitgesplitst, zijn inkomstenbronnen bijvoorbeeld vergunningen, brandweerkazernes en grote stedenbeleid. Wat hier precies onder wordt verstaan, wordt in geen van de begrotingen of jaarrekeningen toegelicht.

Kosten Openbare Orde en Veiligheid en de bestuurlijke strafbeschikking

Op basis van zowel de interviews als de begrotingen en jaarrekeningen is het lastig om uitspraken te doen over de kosten Openbare Orde en de kosten van de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking. De indeling van posten en programma's tussen gemeenten lopen dusdanig ver uiteen dat een inhoudelijke vergelijking niet betrouwbaar is. Daardoor kunnen we ook geen algemene uitspraken doen over hoe de pv-vergoeding zich verhiel tot de kosten. Gemeenten geven vaak aan dat het relatief gezien een druppel op de gloeiende plaat is maar dat het in absolute termen wel om substantiële bedragen gaat, waar bijvoorbeeld het jaarsalaris van een BOA van betaald is.

Overige reacties van gemeentelijke ambtenaren

De definitieve afschaffing van de pv-vergoeding is eind vorig jaar bekend gemaakt waardoor nog niet alle gemeenten de tijd hebben gehad om alternatieven te overwegen. Sommige gemeenten hebben al wel alternatieven overwogen, zoals:

⁶ Door afronding is de som van de percentages niet gelijk aan 100 procent.

- Uitbesteden van handhavingswerkzaamheden aan externe bedrijven;
- Opzetten of uitbreiden van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten waardoor de kosten voor handhaving gezamenlijk gedragen kunnen worden;
- Uitbreiden van de gebieden voor betaald parkeren;
- Overstappen op het gebruik van de bestuurlijk boete overlast.

In overeenstemming met de motie van de leden Dijkhoff en Segers,⁷ geven de gemeenten in hun reacties tijdens de interviews het belang aan van de werkzaamheden van de gemeentelijke BOA's voor de lokale handhaving op openbare orde. De afschaffing van de pv-vergoeding heeft dan ook niet altijd direct effect op de handhaving door gemeenten.

⁷ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Kamerstukken 2014/2015, 34 000 VI, nr. 28.*