

Onderwerp Nadere informatie over ontwikkeling Stadstoezicht

Steller H. Tuithof

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 62 74 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk SB13.3968282

Datum 2 5 OKT 2013 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Tijdens de vergadering van uw raadscommissie Financiën en Veiligheid (F&V) van 16 oktober jl. heeft u vragen gesteld over de ontwikkeling van Stadstoezicht. Dit onder meer naar aanleiding van het rapport van KPMG (*Onderzoek Stadstoezicht gemeente Groningen*, 5 september 2013, aangeboden bij brief SB13.3911169). Hieronder gaan wij in op de vragen die tijdens de vergadering niet beantwoord konden worden.

Om te beginnen herhalen wij hetgeen wij in uw commissievergadering van mei hebben gezegd, dat het ons spijt dat het vormgeven van Stadstoezicht niet goed is gegaan.

Vragen die betrekking hebben op deel 2 van de onderzoeksopdracht, namelijk het vertalen van de resultaten bij Stadstoezicht naar andere organisatieveranderingen, zoals het Shared Service Center (SSC), kunnen aan de orde komen tijdens de vergadering van de raadscommissie waar het SSC wordt besproken. Wij zullen u hierover binnenkort een brief sturen met daarin de stand van zaken met betrekking tot het SSC, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van KPMG.

### **Stadswachten**

Wij hebben u toegezegd inzichtelijk te maken wat de kosten zijn van het in dienst nemen van stadswachten die bij Stadstoezicht een werkleertraject volgen en daarna een baangarantie als Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) krijgen. In bovengenoemde brief hebben we deze optie als 'variant 2' opgenomen. Een uitgebreide toelichting hierop, inclusief financiële onderbouwing, vindt u in bijlage 1 bij deze brief.



Uitgangspunt bij de selectie van *nieuwe* stadswachten is een opleiding op MBO-niveau 3. Het eerste half jaar van de opleiding volgen zij met behoud van uitkering. Na het behalen van het Boa-diploma krijgen zij een contract voor drie jaar. Daarbij lopen de salariskosten per persoon op van bijna 30.000 euro in het eerste jaar naar 40.000 euro in het derde jaar.

Zoals u in het bijgevoegde schema (bijlage 2, op A3-formaat) met jaarschijven kunt zien, kost het jaarlijks opleiden van vijf stadswachten tot Boa, gevolgd door een baangarantie voor drie jaar, op jaarbasis structureel 720.000 euro. Dit betekent dat wanneer het systeem na vier jaar volledig is uitgerold, we steeds rond de twintig 'stadswachten' in dienst hebben. Van die twintig is de helft al opgeleid tot Boa en zij doen dus als zodanig ook werkervaring op.

In onze ogen is een start met dit systeem alleen zinvol als het structureel wordt ingezet.

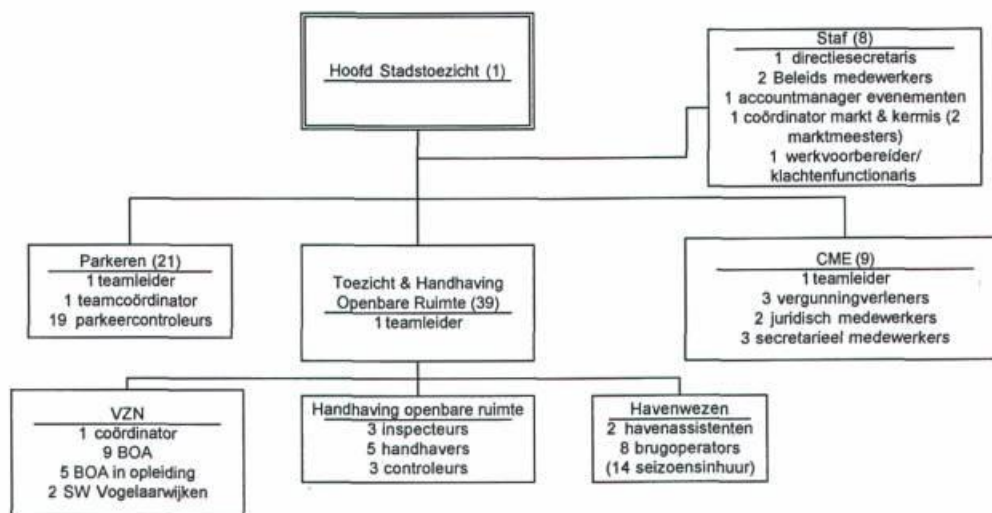
*Op dit moment* zijn bij Stadstoezicht vijf stadswachten bezig met hun opleiding tot Boa. Deze groep zit niet in het stramien zoals dat in variant 2 is uitgewerkt. Zij hebben een baangarantie tot en met het einde van hun opleiding in het najaar van 2014. De kosten hiervan bedragen in 2014 in totaal nog 140.000 euro. Dit bedrag is opgenomen in ons begrotingsvoorstel. Wanneer deze groep klaar is met de *algemene* opleiding tot Boa, zijn zij in principe inzetbaar bij Stadstoezicht. Daar is echter geen budget om hen boventallig in dienst te nemen.

Er zijn diverse *specialisaties* mogelijk op het gebied van toezicht en handhaving, zoals voor de Drank- en Horecawet. Daarmee zouden zij ook op andere plekken binnen de gemeente aan het werk kunnen, maar dan zou nog wel in aanvullende opleiding voorzien moeten worden. Deze vijf stadswachten zijn echter, op grond van de huidige regels voor vacaturevervulling, voor vrijkomende functies bij Stadstoezicht of elders in onze organisatie geen voorrangskandidaten. Herplaatsingskandidaten en andere vaste medewerkers van de gemeente komen eerst in aanmerking voor vrijkomende vacatures. In tweede instantie komen zij uiteraard wel in aanmerking voor vervulling van openstaande vacatures. In ieder geval bieden wij de huidige groep stadswachten een – op de huidige arbeidsmarkt gewaardeerd – diploma voor de basisfunctie Boa en anderhalf jaar relevante werkervaring.

### **Nadere onderbouwing begrotingsvoorstel Stadstoezicht**

Verschillende fracties hebben ons gevraagd om meer informatie over *'wat we precies gaan doen met het extra geld'*, waarvan we nu voorstellen om dit aan de begroting van Stadstoezicht toe te voegen. Om uw vraag te beantwoorden, hebben we hieronder eerst een organogram opgenomen, met daarin de werkterreinen van Stadstoezicht en de aantallen medewerkers.

Fig. 1 Huidig organogram Stadstoezicht



Hieronder geven wij een toelichting op de gevraagde structurele en incidentele middelen. Daarbij richten we ons vooral op de toezicht- en handhavingstaken van Stadstoezicht.

In het rapport van KPMG is op pagina 21 een overzicht opgenomen van de benodigde extra *structurele* middelen. Het gaat om een structurele bijdrage van 620.000 euro. Daarmee wordt het tekort aan inkomsten uit kermis en warenmarkt (122.000 euro), uit bestuurlijke strafbeschikkingen (bsb's) en wet Mulder-feiten (samen 263.000 euro) en een vermindering van de bijdrage uit het Parkeerbedrijf (235.000 euro) opgevangen. Daarmee kan de huidige capaciteit van Stadstoezicht gedekt worden, met uitzondering van de inzet van stadswachten. Stadstoezicht kan met deze extra structurele middelen op een acceptabel niveau functioneren.

Wat we verstaan onder een acceptabel niveau, lichten we graag nader toe. In de eerste instantie is bij de oprichting gezegd dat de politie en Stadstoezicht (natuurlijk met verschillende andere partners) samen verantwoordelijk zijn voor de leefbaarheid en veiligheid in de openbare ruimte. Met de politie zijn afspraken gemaakt over de vraag wie zich op welk moment van de dag en week richt op toezicht en handhaving. Deze zijn vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2013 (aan u verzonden bij brief SB13.3443779 d.d. 24 januari jl.). Stadstoezicht richt zich vooral op de 'negen kleine ergernissen', onder andere omdat de politie minder tijd heeft om hierop toe te zien. Deze ergernissen zijn: wildplassen, alcohol, parkeren, fietsoverlast (inclusief struikelfietsen), overlast van hondenpoep en loslopende honden, zwerfafval en gedumpt afval, graffiti en aanplakken, evenementen en het gebruik van het Noorderplantsoen. Een aanvullende taak is het toezicht op overlast voor weggebruikers en omwonenden door ander hinderlijk gedrag in de openbare ruimte (bijvoorbeeld door hangjongeren). Met de politie is afgesproken dat Stadstoezicht verantwoordelijk is voor



toezicht en handhaving op deze punten tussen 7 uur 's morgens en 10 uur 's avonds. Bij evenementen werken Stadstoezicht en de politie (en andere hulpverleningsdiensten) altijd samen, ongeacht het tijdstip. 's Avonds en 's nachts richt de politie zich vooral op wildplassen, alcohol en overig overlastgedrag. De rest van de ergernissen heeft op dat moment geen prioriteit.

Omdat we onvoldoende capaciteit hebben om volledig toe te zien op alle negen ergernissen, moeten we prioriteiten stellen. Een 'acceptabel niveau' betekent voor ons dat we het toezicht en de handhaving om te beginnen focussen op evenementen, meldingen van overlast, en 'hotspots' (plekken waar vaak overlast plaatsvindt; dit bepalen we in overleg met de politie). De rest van de beschikbare capaciteit zetten we in op de andere ergernissen. Ieder jaar presenteren we u een handhavingsplan, waarin we op basis van de beschikbare capaciteit de activiteiten en prioriteiten voor dat jaar vastleggen.

De *incidentele* middelen die in de ontwerpbegroting zijn opgenomen, te weten 250.000 euro, zijn noodzakelijk om het Verbeterplan Stadstoezicht te kunnen uitvoeren. Het gaat daarbij in de eerste plaats om kwalitatieve en kwantitatieve versterking van onder andere het Centraal Meldpunt Evenementen (CME). Gewerkt wordt aan het professionaliseren van het vergunningverleningsproces. Totdat dit volledig op orde is, is extra capaciteit nodig om de vergunningen tijdig te behandelen. In de tweede plaats zijn deze middelen bedoeld voor tijdelijke extra ondersteuning op het gebied van verbeterprojecten binnen Stadstoezicht als geheel. Een laatste deel is noodzakelijk om een impuls te geven aan de opleiding en scholing wat betreft handhavingstaken. Zoals gemeld in onze brief d.d. 1 oktober jl. (SB13.3911169), zijn binnen Stadstoezicht al diverse verbeteringen in gang gezet. Het verdere verbeter-traject loopt echter vertraging op als de extra incidentele middelen niet worden toegekend.

In december 2013 ontvangt u de verdere uitwerking van het Verbeterplan Stadstoezicht. Wij betrekken de aanbevelingen van KPMG uiteraard hierbij en voorzien ook in voortgezette betrokkenheid van KPMG, zoals u tijdens de raadscommissie F&V van 16 oktober jl. heeft verzocht.

#### **Overige vragen gesteld tijdens raadscommissie**

Hieronder gaan wij in op de nog openstaande vragen uit de commissievergadering.

- *Wat wordt concreet bedoeld met de mogelijke terugval die wordt voorspeld bij de overgang van Stadstoezicht naar het SSC (PvdA)?*

De ondersteuning op bedrijfsvoeringsgebied, zoals financiën, gaat over van de 'diensten' naar het SSC. Het SSC wordt momenteel ingericht. De werkprocessen worden aangepast omdat we in plaats van acht naar één standaard proces gaan. Verder zijn er personele wijzigingen. Medewerkers krijgen soms een andere functie, of hebben een taakverschuiving omdat ze niet meer slechts één dienst ondersteunen maar voor de gehele gemeente gaan

werken. Dat betekent dat er veel veranderingen zijn en dat bijvoorbeeld andere medewerkers ingewerkt moeten worden om Stadstoezicht te ondersteunen op het terrein van de bedrijfsvoering. Dat kan tijdelijk een teruggang in dienstverleningsniveau geven. Uiteraard proberen we, onder meer door een goede overdracht en extra aandacht voor kritische werkprocessen, terugval te voorkomen. Zoals hiervoor aangegeven zullen wij u separaat informeren over de stand van zaken SSC.

- *In de commissie heeft uw raad drie vragen gesteld die wij graag samen willen trekken: u heeft ons gevraagd hoe wij de informatievoorziening aan de raad inzake Stadstoezicht evalueren. U vraagt wat het college in zijn eigen ogen beter moet doen, en welke lessen wij trekken met betrekking tot bestuurlijke betrokkenheid.*

Zoals in de raadscommissie F&V van woensdag 16 oktober jl. en ook in de raadsvergadering van juni aangegeven, is ons college het met u eens dat het proces niet goed is verlopen. Ons college heeft de situatie niet tijdig onderkend en daardoor ook niet tijdig gehandeld. Dit moet beter; nogmaals daarover verschillen we niet van mening. Vanaf het moment dat ons college geïnformeerd is over de ernst en omvang van de knelpunten bij Stadstoezicht, hebben wij op onze beurt u gelijk geïnformeerd. Gelijktijdig is direct een aantal noodzakelijke veranderingen in deze organisatie-eenheid aangebracht, zodat er een stabiel fundament ligt om de noodzakelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren.

Deze ervaring noodzaakt ons nog scherper te zijn op veranderprocessen in de organisatie, zoals de vorming van het Shared Service Center.

- *Waarom heeft het college niet ingegrepen toen bleek dat de afspraken met VeiligheidsZorg Noord "mede door complexe verhoudingen en gebrek aan draagvlak op onderdelen niet heeft geleid tot de gewenste resultaten" (citaat KPMG)?*

Uiteraard was bij het besluit tot oprichting van Stadstoezicht bekend dat niet alle partners hier al klaar voor waren. Tegen die achtergrond heeft de directeur Stadstoezicht vervolgens geprobeerd afspraken te maken met de partners. Dat heeft ook bij VeiligheidsZorg Noord veel voeten in de aarde gehad. Naar in het najaar van vorig jaar bleek, zijn door VeiligheidsZorg en ons afspraken gemaakt die door VeiligheidsZorg niet gerealiseerd konden worden. Mede naar aanleiding hiervan hebben wij de organisatie opgedragen actie te ondernemen, met het onderzoek van KPMG en het voorziene Verbeterplan als resultaat.

- *Wat doet het college met de aanbeveling van KPMG inzake het 'sturen op bonnen'?*

Een groot deel van de gevraagde extra structurele middelen, namelijk 263.000 euro (zie de tabel op pagina 21 van het KPMG-rapport), wordt gebruikt om een gat in de begroting te dichten. Het gaat hier om het verschil tussen de oorspronkelijk geraamde bsb's en Wet Mulder-feiten en de werkelijke inkomsten hiervan.

Stadstoezicht is begin 2013 begonnen met de invoering van weekroosters, prioritering en de monitoring van gegevens. Op basis daarvan is wat betreft het innen van bekeuringen een realistische begroting opgesteld. De bijdrage aan de begroting uit deze inkomsten is hierdoor met meer dan 50% naar beneden bijgesteld.

Voor 2014 gaan we uit van 1.300 bsb's en 7.500 Wet Mulder-overtredingen. In totaal betekent dat een 'inkomstenpost' van 240.000 euro voor de begroting 2014. De stand van zaken in 2013, tot en met 30 september is: 960 bsb's en 5.600 wet Mulder-feiten. Dit is volledig in lijn met de nieuwe prognose. Met het invoeren van een realistische begroting is ook expliciet de keuze gemaakt om geen 'bonnenfabriek' te willen zijn. Dat gegeven wordt onderstreept door het feit dat Stadstoezicht zich met de huidige bezetting richt op overlast, evenementen en hotspots.

- *Wat is het oordeel van het college over het rapport van de Ombudsman inzake het hondenbeleid?*

Voor onze reactie op het rapport van de Ombudsman over het hondenbeleid verwijzen wij u naar onze brief aan u d.d. 17 oktober jl. met kenmerk SB13.3850085.

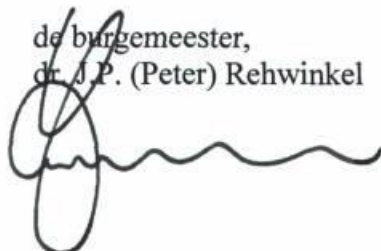
In de discussie over Stadstoezicht stelde u ook een vraag over de inkomsten uit de handhaving van het hondenbeleid. Ongeveer een derde van de 1.300 bsb's wordt in dit kader uitgeschreven; dit zijn ruim 400 boetes per jaar. Dit is overigens niet nieuw: in het verleden werden ook bekeuringen uitgedeeld aan hondenbezitters die de regels overtraden.

Het huidige aantal bsb's voor overtredingen van het hondenbeleid levert een bijdrage aan de begroting van de gemeente van maximaal 20.000 euro. Dat is een flink bedrag, maar het betekent niet dat Stadstoezicht direct in financiële problemen raakt wanneer deze inkomsten, om welke reden dan ook, deels zouden wegvallen.

Tot slot: dat Stadstoezicht een belangrijke bijdrage levert aan het Schoon, Heel en Veilig houden van de openbare ruimte in de Stad, staat wat ons betreft niet ter discussie. Om deze taak goed te kunnen vervullen is echter extra geld nodig. Wij hopen dat we uw vragen over de noodzaak van deze extra middelen met bovenstaande informatie hebben beantwoord en vertrouwen erop hiermee een bijdrage te leveren aan de discussie in uw raad.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,  
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,  
drs. M.A. (Maarten) Ruys



**Toelichting op Variant 2 bij Stadstoezicht:  
balans tussen 'Schoon, Heel en Veilig' en re-integratie**

Met het oog op de begroting 2014 hebben wij voor de toekomstige taken van Stadstoezicht een aantal varianten uitgewerkt, met de bijbehorende financiële consequenties. Variant 2 heeft betrekking op de balans tussen de re-integratiedoelstelling en de hoofddoelstelling van Stadstoezicht. De re-integratiedoelstelling draagt in deze uitwerking bij aan de hoofddoelstelling 'Schoon, Heel en Veilig'. Dit betekent een constructie waarbij de in-, door- en uitstroom en de begeleiding van stadswachten een niet al te groot beslag legt op de organisatie, én waarbij de vereiste kwaliteit – voldoende competenties en motivatie – kan worden gehaald. Met de inzet van stadswachten en met stagiaires van het Alfa-college wordt jaarlijks een extra bijdrage geleverd aan de hoofdpdracht van Stadstoezicht, dat wil zeggen naast de reguliere inzet van de Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's).

In bijlage 2 is deze variant schematisch weergegeven. Door jaarlijks een beperkt aantal stadswachten te laten re-integreren bij Stadstoezicht, wordt in drie jaar modulair toegewerkt naar een basiscapaciteit van 13 stadswachten, 5 aspirant-Boa's, 5 Boa's (uit stadswachten) en 6 à 10 stagiaires. Door de beperkte jaarlijkse instroom en door selectie op minimaal MBO 3-niveau wordt de organisatie niet te zwaar belast. Hieronder lichten we het schema toe.

• **Van stadswacht uitgroeien tot Boa: kwaliteit is kritische succesfactor**

Jaarlijks worden via SOZawe 8 stadswachten geselecteerd die, met behoud van uitkering, re-integreren bij Stadstoezicht (geel). Deze stadswachten volgen de opleiding 'Handhaver toezicht en veiligheid' (HTV), een MBO-opleiding aan het Alfa-college (duur: 1,5 jaar). Na een half jaar kunnen zij het Boa-diploma behalen.

De kwaliteit van deze stadswachten is de kritische succesfactor voor de voorliggende constructie. Selectie op MBO3-niveau is noodzakelijk gezien de vereiste competenties voor de stadswacht, en in een later stadium de Boa. Door jaarlijks een beperkt aantal stadswachten te laten instromen kunnen de kwaliteitseisen worden gehandhaafd bij de selectie en is de belasting voor de organisatie door de jaarlijkse in-, door- en uitstroom niet te groot.

Na een half jaar worden maximaal vijf van de acht stadswachten geselecteerd die in aanmerking komen voor een baangarantie van drie jaar (oranje). Voorwaarde hiervoor is dat op dat moment het Boa-diploma is behaald. De overige stadswachten worden in de gelegenheid gesteld de opleiding HTV af te maken met behoud van hun uitkering.

Met het afronden van de opleiding HTV worden deze vijf stadswachten nu aspirant-Boa (groen). Dit duurt één jaar, waarna de stadswachten nog een jaar als Boa werken (blauw). Daarna stromen zij uit.

Naast de stadswachten werken jaarlijks tussen 1 april en 1 november ook 6 tot 10 stagiaires bij Stadstoezicht. Tevens wordt een teamleider aangesteld om zorg te dragen voor de begeleiding van de stadswachten en stagiaires.





Door jaarlijks te starten met 8 nieuwe stadswachten, wordt modulair toegewerkt naar een basiscapaciteit in 2016 van 13 stadswachten, 5 aspirant-Boa's, 5 Boa's (uit stadswachten) en 6 à 10 stagiaires.

- **Stadstoezicht: kweekvijver voor eigen personeel**

Afhankelijk van het aantal stadswachten dat geselecteerd wordt voor de vervolgopleiding, is er financiële ruimte om uit de groep van stagiaires tijdelijk (op dezelfde basis) een Boa aan te stellen bij Stadstoezicht.

- **Financiën**

Bij de uitwerking van variant 2 is uitgegaan van een overheadpercentage van 20%. Hieruit worden onder andere de opleidingskosten, persoonlijke uitrusting (inclusief handcomputer), werkplek en transportmiddel gefinancierd.

Bij deze variant was het voorstel om vanuit het Veiligheidsgeld in 2014 € 85.000 ter beschikking te stellen aan Stadstoezicht. Hiervan zou dan € 20.000 worden ingezet om het meerdere van de kosten in 2014-2015 boven de € 720.000 incidenteel te dekken. Daarnaast wordt € 65.000 bijgedragen aan deze € 720.000 incidenteel. Met een inverdieneffect als gevolg van hogere inkomsten uit opgelegde boetes door de aanvullende inzet van Boa's moet in de eerste twee jaar nog geen rekening worden gehouden. Zoals in het bijgevoegde schema is te zien, kost het enige tijd voordat de basiscapaciteit op sterkte is, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Met de volgende risico's is in de uitwerking van de voorliggende constructie geen rekening gehouden:

- het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) kan een vergoeding voor de administratieve verwerking van de boetes opleggen;
- de landelijke vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikkingen en Wet Mulder-feiten kan worden afgeschaft.



| TOTAAL   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016  | 2017  |
|--|--|--|--|---|---|
| <b>Capaciteit</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>8 Stadswachten</li> <li>6 Stagiaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 Stadswachten</li> <li>6-10 Stagiaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 Stadswachten (a 0.8 FTE)</li> <li>5 Aspirant-BOA's (a 0.8 FTE)</li> <li>6-10 Stagiaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 Stadswachten (a 0.8 FTE)</li> <li>5 Aspirant-BOA's (a 0.8 FTE)</li> <li>5 BOA's (a 0.8 FTE), uit Stadswachten (afhankelijk van financiële ruimte)</li> <li>6-10 Stagiaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>13 (a 0.8 FTE) Stadswachten</li> <li>5 Aspirant-BOA's (a 0.8 FTE)</li> <li>5 BOA's (a 0.8 FTE), uit Stadswachten (afhankelijk van financiële ruimte)</li> <li>6-10 Stagiaires</li> </ul> |
| <b>Kosten (alleen op basis van salaris-kosten)</b> |  | € 230.000<br>Overhead: 10%   | € 405.000<br>Overhead: 20%   | Loonkosten: € 605.000<br>Overhead (o.a. opleidingskosten, PSU (incl. PDA), werkplek, transport): 20%<br>Totaal: € 721.000   | Loonkosten: € 605.000<br>Overhead (o.a. opleidingskosten, PSU (incl. PDA), werkplek, transport): 20%<br>Totaal: € 721.000   |
|  |  |  | Totaal: € 740.000  |   |   |

**Risico's:**

- vergoeding voor administratieve verwerking CJIB
- verdwijnen landelijke vergoeding bsb en Wet Mulder-feiten
- Parkeren nivo 2008 haalbaar?

**Toelichting bij financiering:**

- Veiligheidsgeld: € 85.000,- in 2014. Hiervan wordt:
  - € 20.000,- ingezet t.b.v. het meerdere boven de € 720.000,- incidenteel
  - € 65.000,- als onderdeel van € 720.000, - incidenteel
- Inverdieneffect: eerste 2 jaar geen inverdieneffect door start bovenstaand systeem. Bij evaluatie wordt dit opnieuw bekeken.