

Onderwerp Ter informatie: resultaat bespreking 'Informatie Stadstoezicht vervolg'
vergadering raadscommissie Financien & veiligheid dd 22 mei 2013

Steller H. Tuithof

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 61 28 Bijlage(n) -

Ons kenmerk SB13.3721935

Datum

11 JUN 2013

Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 22 mei jl. is in de vergadering van uw commissie Financiën & Veiligheid gesproken over Stadstoezicht. In dat overleg is vastgesteld dat het wenselijk is een onderzoek te doen naar het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht. Afsproken is de uitkomsten van dit onderzoek maximaal te benutten voor de aanpassingen in de organisatie zoals die in gang zijn gezet.

In deze brief informeren wij u over dit onderzoek, met name over de centrale onderzoeksvragen. In de vergadering van de raadscommissie zijn ook de beide doelstellingen van Stadstoezicht op het gebied van 'Schoon, Heel en Veilig' en re-integratie aan de orde geweest. Wij geven onderstaand onze visie op hoe deze beide doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Vervolgens geven wij u informatie voor het Voorjaarsdebat. In de voorjaarsbrief hebben wij voorgesteld om structureel en incidenteel extra geld toe te kennen aan Stadstoezicht. Hierna lichten wij nader toe waarom dit in onze ogen nodig is en hoe we dat de komende jaren willen inzetten.

Onderzoek Stadstoezicht

In de vergadering van 22 mei jl. is besproken dat duidelijk is welke problemen Stadstoezicht op dit moment heeft (zie onze brieven van 22 januari 2013, kenmerk SB 13.3455044 en van 3 mei 2013, kenmerk SB13.3655176). U wilt meer inzicht in hoe deze problemen zijn ontstaan. Ook heeft u ons gevraagd om na te gaan wat dit kan betekenen voor andere (grote) organisatie aanpassingen die op dit moment binnen de gemeente lopen.

Ook wij hechten eraan snel helderheid en duidelijkheid te geven over de positie, taken en verantwoordelijkheden van Stadstoezicht. Zoals tijdens de commissie vergadering aangegeven, is eerder een intern onderzoek uitgevoerd, mede op basis waarvan wij tot de voorgestelde maatregelen zijn



gekomen. De uitkomsten van dit interne onderzoek vormen in onze ogen een goed vertrekpunt voor het nader extern onderzoek.

We stellen voor om een ervaren extern onderzoeksbureau een duidelijk afgebakend onderzoek te laten doen, met een maximale doorlooptijd van drie maanden, waarin de volgende vragen centraal staan:

1. Breng het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht in kaart, analyseer en verklaar deze. Ga in dit verband na welke stappen zijn gezet in de periode tussen het signaleren van de problemen en het treffen van maatregelen, beoordeel de overwegingen die hieraan ten grondslag lagen, de wijze van besluitvorming hierover en de voortvarendheid waarmee op het signaleren van de problemen is gereageerd.

Hierbij wordt onder andere stilgestaan bij de vraag in hoeverre de opdracht en ambitie bij de oprichting van Stadstoezicht reëel zijn geweest. Hoe verschillende factoren hebben bijgedragen aan de ontstane problemen binnen Stadstoezicht.

2. Beoordeel de maatregelen zoals die thans zijn ingezet en doe tegen die achtergrond eventueel aanvullende aanbevelingen, die kunnen worden toegepast op andere organisatieveranderingen in de nabije toekomst. Hierbij zal uiteraard ook gebruik worden gemaakt van de rapportage van de externe accountant bij de jaarrekening 2012.

Om de voortgang voor de oplossing van de problemen bij Stadstoezicht te behouden, brengen wij dit onderzoek onder bij een extern bureau. De eerste gesprekken over de inrichting van het onderzoek hebben reeds plaats gevonden. Wij gaan er van uit dat de uitkomsten van het onderzoek kunnen worden betrokken bij de begroting 2014.

Voor de kosten voor dit onderzoek wordt dekking gezocht binnen de begroting van Stadstoezicht.

Balans tussen twee doelstellingen Stadstoezicht: 'Schoon, Heel, Veilig' en re-integratie

Hoofddoelstelling: 'Schoon, Heel, Veilig'

De hoofddoelstelling van Stadstoezicht is het bijdragen aan 'Schoon, Heel en Veilig'. Stadstoezicht is opgericht om te handhaven op de kleine ergernissen, die niet langer door de politie worden gehandhaafd.

In samenhang met de vorming van Stadstoezicht hebben wij in augustus 2010 gekozen voor toepassing van het nieuwe handhavinginstrument bestuurlijke strafbeschikking (BSB) per 1 september 2010. De keuze voor de inzet van dat instrument maakt dat de gemeente, in onderlinge taakverdeling met de politie, primair verantwoordelijk is voor de handhaving van de overlastfeiten;

hiermee is de rol van de politie afgenomen. De gemeente kan nu zelfstandig handhavend optreden tegen overlastgevende gedragingen als vervuiling, verloedering, overlast en kleine criminaliteit. Versterking van de handhaving in de openbare ruimte, met name het optreden tegen de zogenaamde kleine ergernissen, heeft de gemeente nu zelf in de hand. In overleg met de politie is in het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving Stadstoezicht 2013' bepaald dat Stadstoezicht tussen 07.00 – 22.00 uur handhavend optreedt tegen de 'kleine ergernissen'. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het toezicht en de handhaving op de negen 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte die door burgers als het meest overlast gevend worden ervaren. Van 22.00 - 07.00 uur is de handhaving op de 'kleine ergernissen' een taak voor de politie.

Zoals wij ook in onze brief van 3 mei 2013 (kenmerk SB13.3655176) hebben aangegeven, hebben wij verschillende varianten onderzocht als oplossingsrichting voor Stadstoezicht. Hierbij hebben wij de financiële positie van de gemeente Groningen duidelijk voor ogen gehouden.

- *Voorstel Voorjaarsbrief 2013 – 18a: Tekort Stadstoezicht variant 1*
Met het oog op bovenstaande hoofddoelstelling van Stadstoezicht, is het nodig de huidige capaciteit beschikbaar te houden voor de vergunningverlenende en handhavende taken. Om dit te kunnen bewerkstelligen is een structurele bijdrage van € 540.000,- in 2014 oplopend tot € 620.000,- in 2016 noodzakelijk als oplossing voor het huidige begrotingstekort van Stadstoezicht. Zoals wij ook hebben aangegeven in onze brief van 3 mei jl. geven wij hiermee - onder de huidige financiële omstandigheden - op een acceptabel niveau vorm aan de opdracht voor Stadstoezicht. Wel zullen de verwachtingen ten aanzien van de handhaving in de openbare ruimte ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling moeten worden bijgesteld. In dit voorstel verdwijnen de Stadswachten en draagt Stadstoezicht daarmee niet langer bij aan de re-integratiedoelstelling.

Wanneer geen structurele oplossing voor dit begrotingstekort wordt gevonden, dan betekent het ook dat de handhavende capaciteit van Stadstoezicht wordt gehalveerd. Dit zou dan voornamelijk ten koste gaan van de inzet van de Boa's die nu (op basis van tijdelijke contracten) worden gedetacheerd vanuit Veiligheidszorg Noord.

Dit betekent dat – met name in het evenementenseizoen – er slechts zeer beperkte capaciteit beschikbaar is voor handhaving in de openbare ruimte.

Daarnaast is een incidentele bijdrage van € 250.000,- per jaar gedurende drie jaar noodzakelijk. Stadstoezicht is door de ontstane situatie op achterstand geraakt. Deze middelen zijn noodzakelijk voor het versterken van de kwaliteit van Stadstoezicht, versterking van de vergunningverlening, de herinrichting van processen, een adequaat opleidingsprogramma, de aansturing van de organisatie en het initiëren en begeleiden van nieuwe initiatieven zoals de stagiaires van het Alfa College. Het eerder genoemde onderzoek levert

wellicht handvatten op om deze middelen effectief in te zetten, gericht op het bereiken van een maximale verbetering van de situatie van Stadstoezicht.

Dit voorstel is opgenomen als onderdeel 18 a in onze Voorjaarsbrief 2013 (kenmerk BD13.3697323).

Subdoelstelling: re-integratie

U geeft aan ook belang te hechten aan de re-integratieopdracht van Stadstoezicht. De oplossingsrichting die wij hebben gepresenteerd in de brief van 3 mei jl. voorziet hier niet in. In deze oplossingsrichting verdwijnen de Stadswachten, toezichthouders in de openbare ruimte. De functie van Stadswacht wordt in Groningen ingevuld door mensen die één jaar 'leren en werken' met behoud van hun uitkering.

Voordat we nader ingaan op de re-integratiedoelstelling, lichten wij u het onderscheid tussen stadswachten en buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) toe. Stadswachten houden **toezicht** in de openbare ruimte. Zij hebben daarmee geen handhavende bevoegdheid. Dit betekent dat wanneer zij een overtreding of een overlastsituatie constateren, zij de overtreder alleen kunnen waarschuwen. Zij kunnen dus geen boetes uitschrijven. Van hen gaat vooral een preventieve werking uit. Zij fungeren als 'ogen en oren van de Stad'.

Ten behoeve van de **handhaving** zijn bij Stadstoezicht buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) werkzaam die toezien op alle bovengenoemde overlastfeiten. De Boa's hebben wel een handhavende bevoegdheid. Bij de handhaving op negen 'kleine ergernissen' in de openbare ruimte die door burgers als het meest overlast gevend worden ervaren, geldt een lik-op-stuk beleid en wordt – bij overtreding – in principe overgegaan tot het uitschrijven van een bestuurlijke strafbeschikking.

Over het algemeen zijn burgers niet bekend met het verschil in bevoegdheden tussen stadswachten en Boa's. Hierdoor ontstaan zowel voor omstanders en ondernemers als voor overtredders soms situaties waarin voor een zelfde overtreding de ene keer alleen wordt gewaarschuwd en de andere keer over wordt gegaan tot het uitschrijven van een bestuurlijke strafbeschikking.

In het kader van re-integratie stromen stadswachten nu voor één jaar in bij Stadstoezicht om te werken en leren. Ze behouden hiermee hun uitkering. Op dit moment kan echter geen daadwerkelijk perspectief op blijvend werk worden geboden.

Dit betekent dat de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de gemeente Groningen nu wordt ingericht met mensen die werken vanuit een andere motivatie (behoud van uitkering). Daarbij is jaarlijks sprake van instroom, doorstroom en uitstroom van Stadswachten: er is te weinig continuïteit. Dit betekent dat het moeilijk is om de noodzakelijke kwaliteit te behalen. Bovendien is de afgelopen jaren gebleken dat we onvoldoende stadswachten met de benodigde competenties konden vinden via deze re-integratie-

constructie. Een bijkomend probleem is dat de begeleiding van de stadswachten veel tijd vraagt van onze Boa's, die zij niet voor de eigenlijke handhavende taken kunnen inzetten.

Doordat met de huidige re-integratieconstructie – namelijk in-, door- en uitstroom en vereiste begeleiding - een groot beslag wordt gelegd op onze organisatie én de vereiste kwaliteit niet gehaald kan worden, is het moeilijk om de beide doelstellingen te combineren. Landelijk gezien kiezen steeds meer gemeenten ervoor om hun toezichthoudende en handhavende taak enkel in te vullen met Boa's. Daar komt nog bij dat de toenemende agressie jegens de toezichthouders en handhavers nog hogere eisen stelt aan de competenties van de toezichthouders en handhavers op straat. U heeft tijdens de bespreking in de raadscommissie gevraagd of het ook mogelijk is om binnen de voorgestelde variant de stadswachten te behouden in plaats van de Boa's. Wij hebben duidelijk gemaakt dat dit naar ons oordeel de verkeerde keuze zou zijn. We willen een oplossing zoeken waarbij de re-integratie doelstelling wordt ingevuld, maar op zodanig wijze dat deze bijdraagt aan de hoofddoelstelling van Stadstoezicht: bijdragen aan 'Schoon, Heel, Veilig'. De re-integratiedoelstelling is in deze secundair.

Tevens heeft U tijdens de bespreking in de raadscommissie gevraagd of het mogelijk is om de afspraken met de huidige Stadswachten ten aanzien de baangarantie na te komen. Na recente gesprekken met Veiligheidszorg Noord hebben wij kunnen realiseren dat de huidige Stadswachten die daarvoor in aanmerking komen, hun baangarantie behouden tijdens hun opleiding.

- *Voorstel Voorjaarsbrief 2013 – 18b: Tekort Stadstoezicht variant 2*
In de Voorjaarsbrief 2013 (kenmerk BD13.3697323, onderdeel 18b) is in variant 2 voorgesteld om in 2014 incidenteel € 720.000,- beschikbaar te stellen. De wijze waarop deze middelen voor re-integratie zouden kunnen worden ingezet, bespreken wij nog met betrokken partners zoals politie en Alfa College (in verband met stagiaires). Hierover zullen we u in het najaar verder informeren.

Informatie voor Voorjaarsdebat

In de voorjaarsbrief stellen wij voor om structureel en incidenteel geld toe te kennen aan Stadstoezicht. Vanzelfsprekend komen we nadat de resultaten van het bovengenoemde onderzoek bekend zijn, met een voorstel hoe we verder invulling geven aan Stadstoezicht. We willen echter niet wachten tot we zo ver zijn en in de tussentijd niets doen. In de brief van 3 mei jl. hebben we beschreven welke maatregelen reeds getroffen of in voorbereiding zijn.

Gezien het voorgaande, stellen wij in de voorjaarsbrief voor om Stadstoezicht – naast de structurele middelen - incidenteel extra geld toe te kennen. Samengevat, gaat het daarbij om het volgende:

- Zoals hierboven uitgelegd, willen we de tekorten van Stadstoezicht oplossen met extra structurele financiële middelen én willen we

incidenteel voor drie jaar € 250.000,- toekennen voor het versterken van de organisatie (zie onder 'Hoofddoelstelling').

- Daarnaast stellen we in de voorjaarsbrief voor incidenteel in 2014 € 720.000,- beschikbaar te stellen om de huidige taak van Stadstoezicht, inclusief de re-integratiedoelstelling, uit te kunnen voeren.

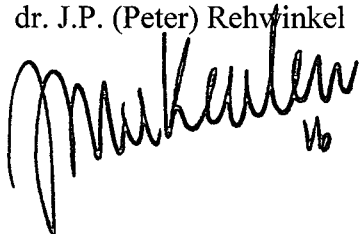
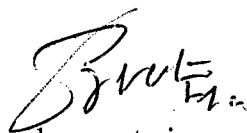
Vervolg

Het afgesproken onderzoek geeft antwoord op de vraag hoe de problemen van Stadstoezicht zijn ontstaan, of we met de maatregelen zoals die thans bij Stadstoezicht zijn ingezet op de goede weg zijn en of er aanvullende aanbevelingen gedaan kunnen worden, die kunnen worden toegepast op andere organisatieveranderingen in de nabije toekomst.

Zoals wij reeds hebben aangegeven willen wij graag de voortgang behouden. Vanuit de hiervoor genoemde centrale onderzoeksvragen, verlenen wij de onderzoeksopdracht. In het najaar delen wij de resultaten van het onderzoek met u en maken wij inzichtelijk op welke wijze aan dit onderzoek is vormgegeven. Daarbij doen wij een voorstel voor hoe wij de beide doelstellingen 'Schoon, Heel, Veilig' en re-integratie in goede balans brengen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rehwinkel' with a small '16' below it.A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ruys'.

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