

Onderwerp Stadstoezicht: resultaten onderzoek en hoofdlijnen verbeteringen

Steller H. Tuithof

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 61 28 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk SB13.3911169

Datum = **1 OKT 2013** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

In de raadsvergadering van 26 juni jl. heeft uw raad gesproken over het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht en de toekomst van Stadstoezicht (zie brief d.d. 11 juni 2013, SB13.3721935). Het is duidelijk geworden welke problemen Stadstoezicht op dit moment heeft. U wenst meer inzicht in hoe deze problemen zijn ontstaan. In samenspraak met uw raad hebben wij daartoe de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Breng het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht in kaart, analyseer en verklaar deze. Ga 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 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.

Op uw verzoek hebben wij een extern onderzoek uit laten voeren. KPMG heeft dit in de zomer uitgevoerd. KPMG heeft op twee niveaus aanbevelingen gedaan: enerzijds voor Stadstoezicht en anderzijds voor de organisatieontwikkelingen in de gemeente in brede zin. Bijgaand bieden wij u de resultaten van het *Onderzoek Stadstoezicht Gemeente Groningen* (KPMG, 5 september 2013) aan.

We willen benadrukken dat we de conclusies en aanbevelingen van KPMG serieus nemen en betrekken bij de verdere organisatieontwikkeling. In deze brief schetsen wij u onze visie op de toekomst van Stadstoezicht. Wij schetsen u hoe wij de

aanbevelingen van KPMG voor Stadstoezicht implementeren (I). De brief dient tevens als onderbouwing voor het financiële voorstel dat wij in de conceptbegroting 2014 doen. In het tweede deel (II) schetsen wij in grote lijnen de verbeteringen voor Stadstoezicht. Vervolgens gaan we in op de aanbevelingen van KPMG voor de organisatieontwikkelingen in het algemeen binnen de gemeente (III). Tot slot informeren wij u (IV) over de afhandeling van uw motie 'Bevorderen integraal handhaven' en de aan u toegezegde 'Evaluatie meldingen kleine evenementen'.

Analyse KPMG

In antwoord op de eerste onderzoeksvraag blijkt uit het onderzoeksrapport dat een combinatie van verschillende factoren de problemen bij Stadstoezicht heeft veroorzaakt. KPMG stelt vast dat bij de oprichting van Stadstoezicht onvoldoende aandacht is geweest voor de wijze waarop de implementatie ten uitvoer gebracht zou gaan worden. KPMG benadrukt daarbij het belang van voldoende capaciteit, financiën en een implementatieplan. Daarnaast stelt het bureau vast dat gedurende de afgelopen periode diverse andere factoren een rol hebben gespeeld, zoals onvoldoende aandacht voor het initiëren van kritisch tegenwicht, onvoldoende sturing op de geformuleerde doelstellingen, onderschatting van de impact van de aanvullende taken en veranderingen in de Participatiewet- en regelgeving.

Visie Stadstoezicht: 'Schoon, Heel en Veilig'

In onze brief van 10 juni jl. hebben wij u onze visie op de balans tussen de twee doelstellingen van Stadstoezicht - 'Schoon, Heel en Veilig' en re-integratie - geschetst. Tevens hebben wij u aangegeven dat wij wilden zoeken naar een oplossing voor de problemen van Stadstoezicht waarin de re-integratiedoelstelling zo wordt ingevuld dat deze bijdraagt aan de hoofddoelstelling van Stadstoezicht. Daar benoemden wij al dat dit geen eenvoudige opgave is. Bij de voorbereiding van de begroting 2014 hebben wij onze visie gevormd.

De *hoofddoelstelling* in onze visie is: Stadstoezicht is voor het handhaven van overtredingen in principe die niet langer door de politie worden gehandhaafd. Dit alles in het kader van 'Schoon, Heel en Veilig'. Wij zijn van mening dat deze oorspronkelijke doelstelling van kracht moet blijven. Dat betekent dat we blijven inzetten op het huidige handhavingsniveau.

Tevens hebben wij besloten om de *re-integratie doelstelling* los te laten, omdat wij van mening zijn dat in de huidige financiële situatie van onze gemeente dusdanige structurele kosten niet verantwoord zijn. In de discussie bij de voorjaarsnota hebben we u voorgelegd dat het hier om een bedrag van 720 duizend euro structureel gaat. Ons besluit betekent dat de Stadswachten verdwijnen.

Wij hebben afgesproken om de re-integratie doelstelling geleidelijk af te bouwen. Dit betekent voor de huidige stadswachten dat zij een baangarantie hebben voor de duur van hun opleiding tot BOA. Zoals wij ook in de brief van 3 mei jl. hebben aangegeven is er tijdelijk capaciteit voor Stadstoezicht nodig om de achterstanden in te lopen.

KPMG stelt vast dat een scherp inzicht in de gestelde ambities tot op heden ontbrak en dat een plan van aanpak noodzakelijk is. Hiertoe hebben wij allereerst bovenstaande visie geformuleerd. Tevens hebben wij u in onze brief van 3 mei jl. (SB13.3655176) geschetst welke verbeteracties ter oplossing van de problematiek van Stadstoezicht reeds zijn ingezet.

Op advies van KPMG zijn wij gestart met het opstellen van een plan van aanpak om zo de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Daar waar het kan beginnen we uiteraard zo snel mogelijk met verbeteracties. Het grootste probleem is de capaciteit. Met het oplossen hiervan kunnen we starten zodra uw raad heeft ingestemd met de voorstellen zoals we hebben gedaan in de conceptbegroting.

Onderstaand gaan wij in op de aanbevelingen die KPMG doet voor Stadstoezicht (*citaten uit het rapport cursief gedrukt*). Bij iedere aanbeveling lichten wij toe hoe wij hier vervolg aan geven.

I. AANBEVELINGEN KPMG EN REACTIE COLLEGE VAN B&W.

- *“Het maken van gerichte keuzes en het aanbrengen van focus”*
- *“Een vervolg/uitbreiding van de ‘Opmaat naar het verbeterplan’*

Hierboven hebben wij aangegeven wat onze visie is op de taken van Stadstoezicht en welke kaders (capaciteit en middelen) daarbij horen. In de begroting 2014 wordt ook inzichtelijk gemaakt in welke mate de inkomsten uit de bestuurlijke strafbeschikkingen en Wet Mulder feiten onderdeel uitmaken van de begroting voor Stadstoezicht. De begroting 2014 vormt het uitgangspunt voor een verbeterplan, hierover zullen wij u in januari 2014 informeren.

- *“Onderbouwing van de aanvullende middelen in de “Opmaat naar het verbeterplan” is op onderdelen beperkt”*

Wij hebben hiervoor onze visie op Stadstoezicht geschetst. Hieraan zijn financiële consequenties verbonden. In de conceptbegroting 2014 stellen wij u voor om structurele middelen toe te voegen aan de begroting van Stadstoezicht. Dit bedrag is berekend op basis van zorgvuldige inschattingen. Wij hebben u eerder gemeld dat er diverse tekorten zijn (o.a. op markt, kermis, bestuurlijke strafbeschikkingen). We verwachten dat we met deze structurele middelen deze tekorten weg kunnen werken en onze huidige handhavende capaciteit kunnen behouden. Voor alle duidelijkheid, de consequentie van dit besluit is dat de stadswachten na 2014 verdwijnen. We gaan er vanuit dat dit voldoende financiële basis biedt voor de continuïteit van Stadstoezicht. Wij zullen vanaf het begin nauwkeurig monitoren hoe we dit geld besteden en u hierover informeren bij de reguliere voortgangsrapportages. De ‘professionalisering van de management- en sturingsinformatie’ is één van de hoofdlijnen voor de verbeteringen Stadstoezicht. Concreet betekent dit dat we u bij de begroting 2014 zullen voorstellen de volgende bedragen ten behoeve van Stadstoezicht beschikbaar te stellen: 540 duizend euro in 2014, 580 duizend euro in 2015 en vanaf 2016 per jaar 620 duizend euro.

Bij de conceptbegroting 2014 stellen wij u tevens voor om 250 duizend euro incidenteel voor 2014, 2015 en 2016 beschikbaar te stellen voor Stadstoezicht. Dit bedrag is bedoeld voor extra capaciteit, die noodzakelijk is om te komen tot verdere kwalitatieve verbetering op diverse onderdelen. De belangrijkste punten waar we dit bedrag op willen inzetten zijn:

- leidinggevende capaciteit voor het Centraal Meldpunt Evenementen om een noodzakelijke kwaliteitsslag te maken;
- ondersteuning op het gebied van projecten/beleid, voor de borging van de uitvoering (ontwikkelen of uitwerken en bijhouden van protocollen, processen, jaarplannen, sturingsinformatie etc.);

- opleidingen voor toezichthouders / handhavers (o.a. houding en gedrag, gesprekstechnieken, kwaliteitsontwikkeling etc.).

Ons voorstel is om daarnaast bij de begroting eenmalig 140 duizend euro beschikbaar te stellen. Daarmee kunnen we de huidige stadswachten een baangarantie bieden tot het einde van hun opleiding tot BOA.

- ***“Betrek uitkomsten van lopend onderzoek P+R-beleid in planvorming”***

Op dit moment doen wij onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van het huidige parkeertoezicht. In dit onderzoek gaan we aannames onderbouwen om daarmee te komen tot meer feitelijke informatie. Een benchmark maakt onderdeel uit van dit onderzoek. Het klopt, zoals KPMG zegt, dat dit ook kan leiden tot aanvulling van het verbeterplan. We kunnen het ons echter niet permitteren om te wachten met het uitwerken van het verbeterplan tot dit onderzoek klaar is. Indien nodig zullen wij het verbeterplan aanpassen naar aanleiding van de resultaten.

- ***“Neem actuele ontwikkelingen mee in het verbeterplan”***

Er zijn verschillende ontwikkelingen, zowel binnen de organisatie als landelijk, die van invloed zijn op de toekomst van Stadstoezicht. Deze ontwikkelingen zijn nog niet afgerond. We sluiten zo goed mogelijk aan bij de koers van deze ontwikkelingen, zonder dat daarbij onze eigen verbeteracties vertraging oplopen. Wij stellen het verbeterplan op voor een periode van 3 jaar, van 2014 tot en met 2016. Zodra de implicaties van ontwikkelingen duidelijk worden, verwerken we deze in het eerstvolgende jaarplan dat voortvloeit uit het verbeterplan. Verder verwijzen we voor dit onderwerp ook naar de uitwerking van uw motie ‘bevorderen integraal handhaven’ (onder IV in deze brief).

- ***“Het professionaliseren van de informatievoorziening”***

Een van onze doelen voor de verbeteringen van Stadstoezicht is het professionaliseren van de informatievoorziening. We treffen op dit moment al diverse maatregelen:

- wekelijks stellen we een handhavingsprogramma op met prioriteiten voor die week;
- een keer in de drie maanden rapporteren we over de stand van zaken betreffende de bestuurlijke strafbeschikking en de wet Mulder;
- we hebben een intern klachtensysteem opgezet;
- op 1 oktober jl. hebben we een start gemaakt met het beter uitlijnen van de vergunningsverleningsprocedure voor evenementen.

We hebben hiermee een scala aan kleine instrumenten ingevoerd om de interne werkprocessen beter op orde te krijgen. Uiteindelijk moet dit resulteren in een vastgesteld jaarplan met heldere kwaliteitsprestatie-indicatoren en een rapportage. Dit nemen we op in het verbeterplan.

- ***“Intensiveren (en formaliseren) afspraken ketenpartners”***

We leggen de afspraken met ketenpartners in het kader van onze werkprocessen, vast. Wij verduidelijken de positionering van Stadstoezicht, ook ten opzichte van de politie, waardoor de samenwerking helder is.

In diverse werkprocessen (bijvoorbeeld die voor vergunningverlening) zal het maken van duidelijke afspraken met ketenpartners een nadrukkelijk aandachtspunt zijn.

- ***“Beoordeel huidige hiërarchische structuur (tijdelijk tot 1 januari)”***

Vanwege de vele veranderingen bij Stadstoezicht die de komende jaren aandacht vragen van het management hebben wij besloten al per 1 juli 2013 in de opvolging te voorzien van het hoofd Stadstoezicht, die eind 2013 de dienst verlaat vanwege pensionering. Vanaf dezelfde datum is het hoofd Stadstoezicht onder directe lijnverantwoordelijkheid gebracht van een van de concerndirecteuren. Bovendien hebben wij intern al verschillende (soms tijdelijke) organisatiewijzigingen doorgevoerd die een bijdrage leveren aan de gewenste koerswijziging en verbeteringen van Stadstoezicht. We verwachten u hierover in het verbeterplan nader te informeren.

• ***“Overgang naar SSC is in huidige situatie niet zonder risico”***

Bij de eerdere aanbevelingen hebben we aangegeven dat het professionaliseren van de informatievoorziening één van de hoofdlijnen is van de verbeteringen Stadstoezicht. Verder zijn de extra incidentele middelen voor de komende drie jaar specifiek bedoeld voor het realiseren van de kwalitatieve verbetering van Stadstoezicht. Hoewel ook KPMG constateert dat er al sprake is van verbetering, onderkennen wij dat de overgang naar het SSC niet zonder risico is. Het College heeft het GMT – in meer algemene zin – opdracht gegeven om de risico’s die zullen optreden bij de start van het SSC goed in beeld te brengen en waar mogelijk te beheersen. Enige tijdelijke terugval is waarschijnlijk niet te vermijden.

II. VERBETERINGEN STADSTOEZICHT

Vanuit ons huidige beeld van de problemen van Stadstoezicht en de aanbevelingen die door KPMG worden gedaan, komen wij tot onderstaande hoofdlijnen voor de verbetering van Stadstoezicht. Volgens deze hoofdlijnen geven wij vorm aan het verbeterplan Stadstoezicht en borgen wij dat uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van KPMG.

De hoofdlijnen voor de verbetering van de problemen bij Stadstoezicht zijn:

- I. *Evenwicht tussen taken en middelen.* We weten welke opdrachten Stadstoezicht heeft en we hebben een duidelijk financieel kader (volgens de begroting 2014). We beoordelen op basis van de vastgestelde opdrachten en begroting welke prioriteiten we stellen. Er is een haalbaar evenwicht tussen middelen en taken.
- II. *Sturing & Control.* We treffen maatregelen om de kwalitatieve sturing te verbeteren en te kunnen sturen op duidelijke doelen. We richten de informatievoorziening zodanig in dat we kunnen sturen en eventueel tijdig bijsturen. We hebben een monitoringssysteem om de voortgang te bewaken. We hebben een jaarprogramma met SMART geformuleerde doelen (kwaliteitsprestatie-indicatoren).
- III. *Financiën.* We hebben een duidelijke begroting voor Stadstoezicht, inclusief en gespecificeerd voor de taken markt, evenementen, kermis, parkeren. We weten welk deel van de boetes in de begroting van Stadstoezicht terecht komt (de vergoedingen), oftewel: welk deel van de begroting we ‘zelf moeten verdienen’.
- IV. *Organisatie & Cultuur.* We hebben een plan voor de organisatie, met een doorkijk naar ontwikkelingen in de komende jaren. We weten welk gedrag en welke houding we nastreven voor alle medewerkers van Stadstoezicht. Kernwoorden hierbij zijn integraliteit, samenwerken en correcte houding en gedrag. We hebben een opleidingsplan dat hierbij past. Training op gebied van

- vaardigheden, houding en gedrag neemt hierbij een belangrijke plaats in, naast opleiding op kennis (zie volgende punt).
- V. *Kwaliteit Personeel en Processen.* We hebben uitgewerkte werkprocessen, het personeel weet wat er verwacht wordt en heeft de instrumenten (kennis, kunde, protocollen) om dit te kunnen uitvoeren. Er is een systeem voor nazorg aan het personeel.
- VI. *Samenwerking & Ontwikkelingen.* We hebben afspraken met ketenpartners gemaakt of bijgesteld en vastgelegd. De positionering van Stadstoezicht is duidelijk, ook ten opzichte van de politie, hierdoor is de samenwerking helder. We hebben zicht op de (gemeentelijke) ontwikkelingen die Stadstoezicht raken: KCC, SSC, eventuele bundeling van alle Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingstaken en bereiden ons hier op voor.
- VII. *Evenementen.* Er is een professionele gemeentelijke evenementenorganisatie die weet wat haar taak is en de instrumenten heeft om deze uit te voeren. De rol van Stadstoezicht bij evenementen is helder.

Het verbeterplan kunnen we pas definitief maken wanneer uw raad het financiële kader heeft vastgesteld, dus na vaststelling van de begroting 2014. Het plan is in het voorjaar 2014 gereed.

In antwoord op de tweede onderzoeksvraag, gaan wij nu kort in op de aanbevelingen die KPMG doet voor organisatieveranderingen in het algemeen (*citaten uit het rapport cursief gedrukt*). Bij iedere aanbeveling lichten we toe hoe we hier vervolg aan geven.

III. AANBEVELINGEN KPMG VOOR ORGANISATIE- VERANDERINGEN IN HET ALGEMEEN

- ***“Het organiseren van een kritische tegenkracht”***

Wij onderkennen de noodzaak van het organiseren van tegenkracht. Vooral bij zwaardere projecten kan tegenkracht een grote toegevoegde waarde hebben. We hebben u al geïnformeerd over ons (positieve) standpunt over tegenkracht bij onze bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport inzake de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen (OS12.3402333), de informatie over de toekomstige verzelfstandigingen (BD 13.3691041) en de Zuidelijke Ringweg.

Verder zal er komende maanden bij de vorming van Concernstaf en SSC een verandering in de organisatie van de control worden aangebracht. Controllers vallen voortaan rechtstreeks onder de aansturing van de concerncontroller. Daarmee hebben we een eerste stap gezet om een onafhankelijke en deskundige tegenkracht te realiseren binnen de eigen organisatie. Ook anderszins zijn de aanpassingen in de werkwijze van de organisatie gericht op open staan voor opvattingen van anderen en vergroting van de dienstbaarheid. In het debat n.a.v. O2G2 is hierover met uw raad gesproken.

- ***“Zorg voor een gedegen en goed onderbouwde begroting”***

Een begroting hoort onderbouwd te zijn. In de ambtelijke dossiers moet deze onderbouwing aanwezig en waar nodig opvraagbaar zijn. Waar nodig en relevant kunnen onderbouwingen ook worden opgenomen in of bij de begroting voor uw raad. Wij vinden dat het wel mogelijk moet blijven om taakstellingen in de begroting

op te nemen, ook omdat begrotingen al in de zomermaanden worden opgesteld. Uiteraard moeten de taakstellingen onderbouwd, haalbaar en realistisch zijn. Concern control zal dat altijd toetsen. Verder dient de realisatie van een taakstelling goed gemonitord te worden.

- *“In kaart brengen van de consequenties van aanvullende taken”*
- *“Focus op doelstelling SSC”*
- *“Een samenhangende kijk op samenwerking”*

Deze aanbevelingen van KPMG sluiten goed aan bij de aanpak voor de verdere ontwikkeling van de organisatie van de gemeente Groningen. Discussie over aanvullende taken kan niet zonder scherpe analyse van de impact op de organisatie. Ook gelet op de budgetsituatie zien wij ons genoodzaakt tot scherpe afweging en prioritering. Specifiek wat betreft Stadstoezicht realiseren we ons dat niet teveel tegelijk kan; eerste doelstelling is nu de basis verder op orde en daarmee ligt de focus ook op het consolideren daarvan.

In breder perspectief is versterking van de samenhang in de organisatieontwikkeling een kernthema. Gaandeweg implementeren wij een nieuwe werkwijze in de organisatie. De essentie hiervan is het sterker onderling verbinden van de verschillende onderdelen van de organisatie, systematisch samenwerken vanuit heldere primaire taken, en werken met flexibele teams waar nodig. De werkzaamheden worden zo vanuit gemeenschappelijk perspectief opgepakt. Dit is de rode draad in het programma van de organisatieontwikkeling.

IV. MOTIE BEVORDEREN INTEGRAAL HANDHAVEN EN EVALUATIE MELDINGEN KLEINE EVENEMENTEN

Ten slotte informeren wij u op welke wijze wij uw motie ‘Bevorderen integraal handhaven’ en de aan u toegezegde ‘Evaluatie meldingen kleine evenementen’ uitwerken.

Op 26 juni jl. is de motie ‘Bevorderen integraal handhaven’ door uw raad aangenomen. In deze motie heeft u ons opgeroepen (nog) meer werk te maken van het bevorderen van een integraal handhavingsbeleid, mede in het licht van de taakverdeling tussen de Politie en Stadstoezicht. Het bevorderen van de integrale handhaving is onderwerp van ieder regulier werkoverleg tussen Stadstoezicht en de politie Groningen. Gezamenlijk zijn wij van mening dat de integrale handhaving nog voor verbetering vatbaar is. In het kader van het verbeterplan wordt onder andere de aansluiting van (de organisatie van) Stadstoezicht bij de politie(-organisatie) verbeterd, zodat we gemakkelijker en beter onderling kunnen afstemmen over prioriteiten, taakverdeling en samenwerking.

Verder hebben wij u in december 2012 een evaluatie toegezegd over meldingen kleine evenementen. Sinds 1 januari 2010 zijn in Groningen kleine evenementen buiten de diepenring, zoals straatfeesten, niet meer vergunningplichtig. Voor deze kleine evenementen – tot aan 100 bezoekers en onder bepaalde voorwaarden – is een melding voldoende. In oktober 2010 is dit besluit tot deregulering van de vergunningverlening voor kleine evenementen geëvalueerd. Hieruit bleek dat wellicht in de toekomst verdere deregulering mogelijk is. Eind 2012 hebben we de afhandeling van de meldingen voor kleine evenementen en het verloop van deze evenementen beoordeeld. Wij zijn van oordeel dat verdere deregulering voor de

meldingen van kleine evenementen mogelijk is. Dit betekent dat de voorwaarden om een klein evenement te melden kunnen worden verruimd.

Voor de verruiming van de voorwaarden is een (technische) aanpassing vereist van de regelgeving en werkprocessen, dit kost de nodige tijd en moeite. We moeten daarom de 'lasten' van het verruimen van de voorwaarden afwegen tegen de 'baten' die een verruiming met zich meebrengt. De huidige praktijk wijst uit dat er niet veel evenementen worden aangevraagd van 100 tot 150 bezoekers. Om de verruiming de moeite waarde te maken, is een aanzienlijke verruiming van de voorwaarden nodig, bijvoorbeeld naar minimaal 200 bezoekers. Pas dan leidt verruiming tot een daadwerkelijk deregulerings-effect.

Gelet op de huidige situatie bij Stadstoezicht, waaronder de beperkte capaciteit, wordt dit onderwerp betrokken bij de nader te bepalen prioriteitstelling in het kader van het verbeterplan Stadstoezicht. De uitvoering van de motie en de toezegging worden hier dan ook in opgenomen.

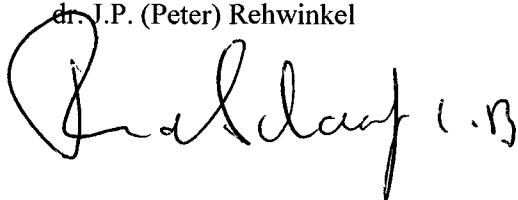
SAMENGEVAT: INFORMATIE GEBRUIKEN BIJ BEGROTINGSBEHANDELING

Deze brief dient wat ons betreft als inhoudelijke onderbouwing voor ons voorstel in de conceptbegroting 2014, dat wij in november met uw raad bespreken. Het door u gevraagde externe onderzoek heeft antwoord gegeven op de door u gestelde vragen. Op basis van de uitkomsten en aanbevelingen van het KPMG onderzoek en de voorbereidende discussies voor de begroting hebben wij een besluit genomen. Dit betekent dat we vasthouden aan de hoofddoelstelling: Stadstoezicht is voor het handhaven van overtredingen die in principe niet langer door de politie worden gehandhaafd. Dit alles in het kader van Schoon, Heel en Veilig. Dit betekent wel dat we de re-integratie doelstelling moeten loslaten. Wij zijn van mening dat de huidige financiële situatie van de gemeente Groningen het helaas niet toelaat om hiervoor een structureel bedrag van 720 duizend euro beschikbaar te stellen.

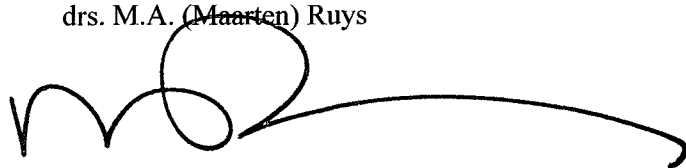
Zoals gezegd hebben we daar waar mogelijk verbeteracties uitgezet, echter het capaciteitsvraagstuk betreft het grootste probleem. Als u instemt met onze voorstellen kunnen we starten met het oplossen hiervan. Het definitieve verbeterplan ontvangt u in januari 2014.

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 J.P.', written over the printed name.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ruys M.A.', written over the printed name.

Bylage

KPMG
cutting through complexity

Onderzoek Stadstoezicht

Gemeente Groningen

Definitieve eindrapportage

5 september 2013





Inhoudsopgave

De contactpersonen bij KPMG voor dit verslag zijn:

Rudi Kleinhuis

*Partner, Groningen,
KPMG Accountants N.V.*

Tel: (050) 522 21 16
Mob: (06) 53 25 66 94
kleinhuis.rudi@kpmg.nl

Sikko Bruinsma

*Senior Manager, Groningen,
KPMG Accountants N.V.*

Tel: (050) 522 36 23
Mob: (06) 51 36 73 92
bruinsma.sikko@kpmg.nl

Klaas Zwaagman

*Manager, Groningen,
KPMG Accountants N.V.*

Tel: (050) 522 21 45
Mob: (06) 51 29 12 52
zwaagman.klaas@kpmg.nl

Leeswijzer

In deze verticale grijze balk wordt op elke pagina een samenvatting gegeven van de analyses en conclusies die rechts staan beschreven. Wij willen op deze wijze de leesbaarheid bevorderen.

Pagina

Managementsamenvatting	3
1. Aanleiding, opdrachtformulering en aanpak	8
2. Uitvoeringsplan	12
3. Realisatie	15
4. Opmaat naar het verbeterplan	20
5. Informatie en communicatie	24
6. Aanbevelingen	26
Bijlagen	
I. Opdrachtbrief	
II. Belangrijkste bronnen van informatie	



KPMG Accountants N.V.
Postbus 6153
9702 HD Groningen
Nederland

Leonard Springerlaan 29
9727 KB Groningen
T +31 (0)50 522 21 11
F +31 (0)50 522 21 12

Vertrouwelijk
gemeente Groningen
Afdeling Stadstoezicht
Mevr. L. Kootstra
Postbus 742
9700 AS GRONINGEN

Groningen, 5 september 2013

Betreft: Onderzoek Stadstoezicht

Geachte mevrouw Kootstra,

Overeenkomstig onze opdrachtbrief en de bijlagen erbij gedateerd 11 juni 2013 (onze Opdrachtbevestiging) doen wij u hierbij ons definitieve eindrapport met betrekking tot de afdeling Stadstoezicht binnen de directie Stadsbeheer toekomen. De concept eindrapportage d.d. 1 augustus 2013 is op 3 september 2013 besproken met de opdrachtgever vanuit het GMT. Betrokkenen vanuit de afdeling Stadstoezicht hadden eerdere (deel) concept versies al becommentarieerd. Relevante opmerkingen en toevoegingen zijn verwerkt in deze definitieve eindrapportage.

Middels onze Opdrachtbrief hebt u verklaard dat het definitief schriftelijk rapport voorrang zal krijgen boven alle voorafgaande mondelinge, voorlopige of tussentijdse adviezen, rapporten en presentaties, alsook dat u zich uitsluitend op eigen risico op dergelijke mondelinge, voorlopige of tussentijdse adviezen, rapporten en presentaties verlaten kunt.

De in onze Opdrachtbrief uiteengezette inhoud en strekking van de werkzaamheden is bijgesloten als bijlage I van het rapport. Hiermee wordt de overeengekomen strekking van ons onderzoek uiteengezet, gericht op de onderwerpen die door u als bepalend voor uw investeringsbeslissing werden aangegeven.

Geadresseerden hebben ingestemd met de strekking van onze werkzaamheden ten behoeve van dit rapport zoals weergegeven in bijlage I en wij aanvaarden voor zover wettelijk toegestaan geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid jegens andere partijen ten aanzien van ons werk of het rapport (ook niet jegens de financiële en juridische adviseurs van de geadresseerden).

Hoogachtend,

KPMG Accountants N.V.

U. Kleinhuis RA



**Management-
samenvatting**

Inleiding

Bij het principebesluit voor de oprichting van Stadstoezicht (2009) ter verbetering van de effectiviteit en efficiency van het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte zijn de volgende kritieke succesfactoren benoemd voor de bundeling van de handhavingstaken:

- De komst van de bestuurlijke strafbeschikking: de gemeente kreeg daarmee de mogelijkheid om zelfstandig handhavend op te treden tegen overlastgevend gedragingen in de openbare ruimte.
- De massa van het organisatieonderdeel: de bij de gemeente beschikbare capaciteit ter uitvoering van de toezichthoudende en handhavende taken in de openbare ruimte.
- Voldoende bestuurlijk draagvlak: dit betrof de vraag of de samenwerkingspartners zich konden vinden in de oprichting van Stadstoezicht in de voorgestelde vorm.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht

Bij het in kaart brengen, analyseren en verklaren van de problemen bij Stadstoezicht werd duidelijk dat de kritieke succesfactoren, die voorafgaand aan de oprichting van Stadstoezicht bepaald zijn, niet hebben geleid tot het verwachte succes. Wij geven hiermee geen oordeel over de gekozen succesfactoren. Wel wordt geconstateerd dat op de verschillende onderdelen die hierin benoemd zijn, het niet is gelukt om de gestelde doelstellingen te bereiken. Belangrijke oorzaken van de problemen binnen Stadstoezicht zijn:

- Gemaakte inschattingen ten aanzien van de opbrengsten uit handhavingstaken zowel ten tijde van de oprichting van Stadstoezicht als in de jaren erna zijn (veel) te ambitieus geweest.
- Er is onvoldoende aandacht geweest voor het initiëren van kritisch tegenwicht, waarbij met een deskundige externe blik wordt gekeken naar de (financiële) doelstellingen en het plan van aanpak voor de op- en inrichting van Stadstoezicht.
- Er is onvoldoende gestuurd op de geformuleerde doelstellingen, de output en de beschikbare middelen (bij zowel de opbrengsten uit de handhavingstaken als de re-integratiedoelstellingen).
- De impact van aanvullende taken voor Stadstoezicht is onderschat. In de begroting is geen rekening gehouden met het gegeven dat deze activiteiten ook tot structurele tekorten leidden terwijl daar in de opbrengsten geen extra dekking voor is verkregen.

De groeiende gemeentelijke verantwoordelijkheid van de bijgekomen taken speelt tevens een rol, een voorbeeld hier van is de groeiende verantwoordelijkheid bij evenementen.

- Het op onderdelen ontbreken van draagvlak (zowel intern binnen de gemeente als bij ketenpartners) en (bestuurlijke) betrokkenheid heeft niet geleid tot een positieve bijdrage aan de opstart en ontwikkeling van Stadstoezicht.
- Er wordt een tegenstrijdigheid herkend in enerzijds het niet willen zijn van een 'bonnenfabriek' en anderzijds het gebruiken van de opbrengsten uit handhavingstaken als sluitpost in de begroting.
- Veranderingen in de Participatiewet- en regelgeving hebben forse impact gehad op de re-integratiedoelstelling. De vraag is of naar aanleiding van de ontwikkelingen voldoende tijdig is geanticipeerd en bijgestuurd.
- De wijze waarop de managementinformatie van Stadstoezicht (als onderdeel van de Milieudienst en later Stadsbeheer) is opgesteld is fragmentarisch van aard en heeft niet bijgedragen aan een (continu) gestructureerd en helder inzicht in de ontwikkelingen, waardoor niet tijdig op doelstellingen is op te behalen doelen is geanticipeerd en gestuurd.
- Diverse incidentele (externe) gebeurtenissen hebben weerslag gehad op de realisatie van de doelstellingen van Stadstoezicht. Voorbeelden hiervan zijn de toewijzing van aanvullende taken (met voor Stadstoezicht onvoorziene tekorten), een kwalitatief ondermaats proces van vergunningverlening (hetgeen kan leiden tot significante risico's), problemen in de onderlinge verstandhouding bij milieu-inspecteurs, korting op de DVO bij het Parkeerbedrijf (effect: EUR 75.000) en een korting op de vergoeding van de personele lasten van de parkeercontroleurs (EUR 40.000 p/j oplopend naar EUR160.000 in 2016):etc.

Het vaststellen van het Uitvoeringsplan is niet voldoende

Bij de oprichting van Stadstoezicht is naast het vaststellen van het Uitvoeringsplan onvoldoende aandacht geweest voor de wijze waarop de implementatie ten uitvoer gebracht zou gaan worden. Het is van belang om capaciteit en financiën voor de implementatie te reserveren en een implementatieplan op te stellen (en de haalbaarheid te laten toetsen door een deskundige). Wij adviseren om hier bij volgende uitdagingen (in ruime mate) aandacht voor te hebben.

Voortvarendheid van handelen met betrekking tot het signaleren van de problemen

Wij komen tot de conclusie dat de voortvarendheid van handelen met betrekking tot de problemen binnen Stadstoezicht tekort heeft geschoten. Bijgaand volgt een beknopte reconstructie (gebaseerd op de gehouden interviews en documentstudie):

- April 2011: Vaststellen van het Uitvoeringsplan voor de vakdirectie Stadstoezicht
- Juni 2011: De oprichting van Stadstoezicht is een feit
- September 2011: Stadstoezicht is operationeel actief
- April 2012: De toenmalig vakdirecteur Stadstoezicht benoemt de problemen binnen Stadstoezicht aan zijn GMT-lid (8 maanden na het operationeel worden van Stadstoezicht)
- Juli 2012: De toenmalig vakdirecteur Stadstoezicht schrijft een notitie waarin de problematiek binnen Stadstoezicht uiteengezet wordt
- September 2012: Het GMT geeft de opdracht voor een analyse van de problemen bij Stadstoezicht aan dhr. Eekma
- December 2012: Dhr. Eekma rapporteert zijn bevindingen
- Februari 2013: Dhr. Tuithof treedt in dienst als beoogd opvolger van de toenmalig vakdirecteur (die eind 2013 met pensioen gaat)
- April 2013: Het document 'Opmaat naar een verbeterplan' is gereed
- Oktober 2013: Beoogde datum voor het bepalen van de richting van Stadstoezicht

Op basis van de reconstructie wordt geconcludeerd dat het traject tussen het signaleren van de problematiek binnen Stadstoezicht en de uiteindelijke keuze voor het toekomstscenario 18 maanden (april 2012 – oktober 2013) lijkt te gaan duren. Hierbij is enerzijds de nuance op zijn plaats dat binnen de gemeente wordt gewerkt met vaste besluitmomenten in de planning & controlcyclus en dat er bij financiële knelpunten slechts op twee momenten in het jaar extra geldmiddelen beschikbaar kunnen worden gesteld. Anderzijds zijn er sinds februari 2013 in de operatie acties ondernomen om knelpunten op te lossen. Hier is de opmaat naar het verbeterplan (gedateerd van april 2013) een belangrijk voorbeeld van. De besluitvorming lijkt in oktober zijn beslag te gaan krijgen. Vervolgens start het vervolgtraject waarin de gekozen route tot uitvoer moet worden gebracht. Het ontbreekt tot op heden (mede doordat het plan van aanpak nog niet gereed is) aan een scherp inzicht wanneer de gestelde ambities van Stadstoezicht gerealiseerd zijn.

Onrealistisch begroten

Wij hebben begrepen dat Stadstoezicht de financiële tekorten en knelpunten zichtbaar heeft gemaakt in de conceptbegroting. Het college heeft tijdens begrotingsbesprekingen besloten geen extra geld aan Stadstoezicht beschikbaar te stellen. Vervolgens kreeg Stadstoezicht de opdracht om de conceptbegroting aan te passen aan de besluitvorming en taakstellingen op te nemen zonder dat deze was onderbouwd met een plan van aanpak hoe deze taakstelling te realiseren.

Het gegeven dat er in het verleden onrealistische inschattingen zijn gemaakt heeft een nadelig effect op het kunnen beoordelen van de kwaliteit van de gemaakte inschattingen van de varianten in de Opmaat naar het verbeterplan¹ (de kwaliteit van de in het verleden gemaakte inschattingen kan niet worden vastgesteld).

Aanbevelingen

Bijgaand geven wij, gegeven de geconstateerde bevindingen, het volgende in overweging:

■ Het maken van gerichte keuzes en het aanbrengen van focus

Het aanbrengen van focus door middel van het maken van gerichte keuzes en het bepalen van SMART-geformuleerde doelstellingen is noodzakelijk om duidelijkheid te creëren (voor zowel de interne organisatie binnen Stadstoezicht als daarbuiten (overige onderdelen binnen de gemeente en ketenpartners). Vragen die ons inziens beantwoord dienen te worden zijn onder meer:

- Als de opbrengsten uit handhavingstaken een significant deel uitmaken van de begroting, hoe gaat hierop worden gestuurd?
- Als (deels) gekozen wordt voor een re-integratiedoelstelling, wat is dan in aanvulling op de huidige organisatie noodzakelijk om hier op een goede manier invulling aan te geven en hoeveel middelen zijn hiervoor nodig (hetgeen voor een deel reeds is aangegeven in de opmaat naar het verbeterplan)?

■ Het professionaliseren van de informatievoorziening

Gegeven de keuze uit de voorgestelde varianten en de daaruit bepaalde richting is het van belang om de informatievoorziening zodanig in te richten dat tijdig en transparant inzicht ontstaat in de mate van realisatie van de (financiële) doelstellingen. Wij geven hierbij in overweging om structureel een overzicht met risico's (zo veel mogelijk gekwantificeerd) en daaruit voortvloeiende acties op te nemen in de periodieke managementinformatie.

■ Het organiseren van een kritische tegenkracht

Wij geven in overweging om bij toekomstige plan- en besluitvorming voldoende kritische tegenkracht te organiseren. Een (extern) deskundige dient te beschikken over meedenkende- en adviserende capaciteiten en – misschien nog wel belangrijker – moet een luis in de pels zijn daar waar de situatie erom vraagt. Hiermee wordt bedoeld dat deze deskundige gefocust dient te zijn op onrealistische doelstellingen en veronderstellingen, en hierover kritische vragen stelt.

■ Een vervolg/uitbreiding van de 'opmaat naar het verbeterplan'

Wij adviseren u om een uitspraak te doen over de kerntaken, te weten re-integratie en/of een 'schoon, heel en veilig Groningen' en daarnaast het al dan niet willen zijn van een 'bonnenfabriek', om vervolgens vaart te maken met het opstellen en uitrollen van het verbeterplan.

Het is van belang om voor de komst van het Shared Service Center de bedrijfsvoering op orde te hebben. In de 'Opmaat naar het verbeterplan' c.q. het daarop volgende verbeterplan dient in ieder geval aandacht te zijn voor:

- Het SMART maken van doelstellingen.
- Een GAP-analyse (het in beeld brengen van de huidige situatie en de toekomstige situatie en de verschillen daartussen). Een GAP-analyse helpt bij het maken van de juiste keuzes om de gestelde (SMART-geformuleerde) doelstellingen te realiseren. Wij geven in overweging om bij de GAP-analyse aandacht te besteden aan de volgende elementen:
 - Management en organisatie: operationaliseren van ambities en doelen en het bepalen van het te voeren beleid (en handavingsprogramma).
 - Managementinformatie: welke informatie is er gegeven de gestelde doelstellingen nodig om te beoordelen welke prestaties er zijn geleverd?
 - Personeel: welke kwaliteit en capaciteit is benodigd gegeven de gestelde doelen?
 - Processen: het op effectieve en efficiënte wijze inrichten van processen met is een belangrijke randvoorwaarde voor het voeren van een professionele bedrijfsvoering en het realiseren van gestelde ambities.
 - Ketenpartners: wij geven in overweging om per ketenpartner een analyse te maken van de afhankelijkheden en eventuele kwetsbaarheden om van daaruit oplossingsrichtingen uiteen te kunnen zetten en in goed overleg afspraken te maken.
 - Middelen: welke middelen zijn noodzakelijk om de gestelde ambities te realiseren en welke keuzes kunnen hierin worden gemaakt?
 - Het opstellen van een milestoneplanning: wij geven in overweging om op basis van de inzichten uit de GAP-analyse een milestoneplanning op te stellen zodat op gestructureerde wijze inzicht wordt gegeven in wanneer welke activiteiten uitgevoerd worden, wanneer (sub)doelen gerealiseerd worden en wanneer en waarvoor welke middelen worden uitgegeven.
 - Risicoanalyse: wij geven in overweging om een gestructureerde risicoanalyse uit te voeren waarbij kwetsbaarheden en risico's zo veel mogelijk kwantitatief in beeld worden gebracht.
 - Impactanalyse: wij geven in overweging om een impactanalyse uit te voeren waarbij voor zowel de belangrijke baten en lasten en/of (afhankelijk van gemaakte keuzes) de re-integratieambities een worst- en bestcasescenario wordt uitgevoerd.

■ **Onderbouwing van de aanvullende middelen in de 'Opmaat naar het verbeterplan' is op onderdelen beperkt**

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' is een uiteenzetting gegeven van de noodzakelijke basiscapaciteit (gegeven de oorspronkelijke doelstellingen bij de oprichting van Stadstoezicht) en per variant wordt een uiteenzetting gegeven van de structurele en incidentele financiële consequenties.

Hierbij wordt het structurele tekort geraamd op EUR 540.000 in 2014 tot EUR 620.000 in 2016. In hoofdstuk 4 staat omschreven wat de grondslag voor het bepalen van de tekorten is geweest in de 'Opmaat naar het verbeterplan'. De raming is onder andere gebaseerd op de realisatie in 2012.

Daarnaast worden er bij de varianten inschattingen gemaakt van de incidentele bijdragen. Ons inziens is de onderbouwing van bepaalde posten nog niet altijd even stevig. Het heeft veelal het karakter van, in alle zorgvuldigheid, gemaakte schattingen. Voorbeelden die door ons in dit kader worden herkend zijn:

- De toelichting op de incidentele bijdragen zoals vermeld bij de verschillende varianten. Er wordt geen gedetailleerde uiteenzetting gegeven wanneer en waarvoor deze middelen worden ingezet.
- Is er voldoende rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen? In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt een mogelijkheid vermeld om parkeerhandhaving volgens het Amsterdamse model te organiseren. Hierbij vindt handhaving plaats met behulp van een nieuwe technologie zoals kenteken-parkeren en mobiel scannen. Wat betekent dit voor het verdienmodel van de afdeling Stadstoezicht? Wat is de impact op het aantal parkeercontroleurs? Mocht dit tot een significante daling leiden, wat betekent dit voor de opbrengsten van de afdeling Stadstoezicht? De vergoeding van de directe uren van de parkeercontroleurs is immers een significante bate in de begroting van de afdeling Stadstoezicht.

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' zou ons inziens, naast het vermelden van de *aanvullende middelen*, ook informatie opgenomen dienen te worden over de inzet ervan en de mate van zekerheid dat beoogde (organisatorische) resultaten ook daadwerkelijk behaald zullen worden.

Actuele ontwikkelingen

In een kamerbrief van minister Opstelten van Veiligheid en Justitie van 1 juli 2013 wordt aangegeven dat de mogelijkheid wordt gecreëerd middels een wetswijziging, dat voor BOA's in de openbare ruimte, er sprake mag zijn van private inhuur.

Tevens wordt in dezelfde brief het belang benadrukt van goede informatie uitwisseling in de lokale driehoek met betrekking tot de BOA's. Een goede samenwerking in de openbare ruimte tussen politie en gemeentelijke BOA's is cruciaal voor effectief toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Door dit verschil zijn BOA's en politie complementair aan elkaar en versterken ze elkaar.



**1. Aanleiding,
opdracht-
formulering en
aanpak**

1. Aanleiding, opdrachtformulering en aanpak (1)

In dit onderzoek wordt het ontstaan van de problemen bij de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Groningen in kaart gebracht. Er wordt nagegaan welke stappen zijn gezet in de periode tussen het signaleren van problemen en het treffen van maatregelen. Tot slot zijn aanbevelingen gedaan die (deels) ook kunnen worden toegepast op andere organisatieveranderingen.

Aanleiding

Op 1 januari 2009 nam het college van B&W van de gemeente Groningen het principebesluit om alle handhavende en toezichthoudende taken in de openbare ruimte te bundelen en onder gemeentelijke regie te brengen. Het doel van integraal werken zou zijn:

- meer resultaat boeken met toezicht en handhaving;
- meer sturing geven aan de aanpak van veel voorkomende overlast in de openbare ruimte.

Met de nieuwe vakdirectie Stadstoezicht wilde het college de kwaliteit van handhaving versterken en effectiever en efficiënter de openbare ruimte handhaven. Ook moest de zichtbaarheid van handhavers worden vergroot. Het college van B&W heeft op 11 april 2011 ingestemd met het Uitvoeringsplan en daarmee de formele basis gelegd voor de feitelijke oprichting van één organisatie voor alle toezichthoudende en handhavende taken van de gemeente Groningen in de openbare ruimte. In Stadstoezicht werken twee gemeentelijke dienst-onderdelen, de Milieudienst en de dienst RO/EZ, samen. Daarnaast biedt de vakdirectie onderdak aan twee externe organisatieonderdelen: de parkeercontroleurs van Regiopolitie Groningen en een deel van de stadswachten en enkele Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) van Stichting Veiligheidszorg Noord. Stadstoezicht is verantwoordelijk voor de aansturing.

Op 22 januari jl. heeft het college van B&W per brief aan de leden van de raad van de gemeente Groningen gemeld dat de afdeling Stadstoezicht niet in staat is haar doelstelling te realiseren vanwege knelpunten ten aanzien van personeel, sturing en financiën. Het college heeft in deze brief de gemeenteraadsleden geïnformeerd over het huidige beeld van de afdeling Stadstoezicht en de oplossingsrichting die zij voor de problematiek van de afdeling beogen.

Vraagstelling gemeente Groningen

De oplossingsrichting die het college in de 'Opmaat naar het verbeterplan' voorstelt heeft gevolgen voor de inzet en de kwaliteit van de dienstverlening van Stadstoezicht. Mede met het oog op toekomstige ontwikkelingen bij de gemeente Groningen, zoals het Shared Service Center, hebt u KPMG gevraagd om onderzoek te doen. In dit onderzoek zijn er drie hoofdvragen:

1. *Breng het ontstaan van de problemen bij Stadstoezicht in kaart, analyseer en verklaar deze.*

Hierbij wordt onder andere stilgestaan bij de vraag in hoeverre de opdracht en ambitie bij de oprichting van Stadstoezicht reëel zijn geweest en hoe verschillende factoren hebben bijgedragen aan de ontstane problemen binnen Stadstoezicht, zoals landelijke ontwikkelingen, besluitvorming en aansturing, de financiën en financieringsconstructie, samenwerkings- en/of ketenafspraken. En tot slot welke invloed deze factoren hebben gehad op het treffen van maatregelen.

2. *Ga 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 en de voortvarendheid waarmee op het signaleren van de problemen is gereageerd.*
3. *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.*

1. Aanleiding, opdrachtformulering en aanpak (2)

In het kader van dit onderzoek naar de financiële situatie van de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Groningen zijn interviews gehouden en is een documentstudie uitgevoerd.

Reikwijdte van de opdracht

Bijgaand wordt een weergave gegeven van de reikwijdte van deze opdracht:

Wij hebben in het kader van deze opdracht onderzoek gedaan naar de financiële situatie – en de wijze waarop hierover verantwoording is afgelegd – van de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Groningen sinds haar oprichting in 2011. Wij zijn niet ingegaan op de situatie vóór 2009 en de periode tussen het principebesluit en het vaststellen van het Uitvoeringsplan. Wij hebben ook de situatie bij de afzonderlijke gemeentelijke diensten (Milieudienst en RO/EZ) en de twee afzonderlijke externe organisaties van vóór de samenvoeging niet meegenomen in de scope van dit onderzoek. Ook is geen onderzoek gedaan naar andere afdelingen binnen de directie Stadsbeheer van de gemeente Groningen.

Middels dit onderzoek bieden we inzicht in de problemen die zijn ontstaan bij Stadstoezicht die wellicht handvatten bieden voor toekomstige organisatieveranderingen.

Plan van aanpak

In het kader van deze opdracht hebben wij interviews en een documentstudie uitgevoerd. Voor nadere informatie over de geïnterviewde personen en de bestudeerde documentatie wordt verwezen naar bijlage II.

Onze werkzaamheden zijn aangevangen op 12 juni 2013 en ons veldwerk is afgerond op 5 juli 2013. We hebben geen werkzaamheden verricht om het rapport te actualiseren naar aanleiding van gebeurtenissen en omstandigheden na die datum.

Belangrijke opmerkingen

Bij het opstellen van ons rapport vormden interne financiële en managementinformatie van Stadstoezicht en verklaringen van het management aan ons, onze primaire bron. Wij aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid voor deze informatie; uitsluitend de gemeente Groningen is daarvoor aansprakelijk.

Wij hebben alles in het werk gesteld om ons voor zover mogelijk ervan te vergewissen dat de in ons rapport weergegeven informatie overeenstemt met andere informatie die gedurende onze werkzaamheden overeenkomstig de voorwaarden van onze Opdrachtbrief aan ons is verstrekt. Wij hebben echter geen werkzaamheden verricht teneinde de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren door deze af te zetten tegen andere informatie.

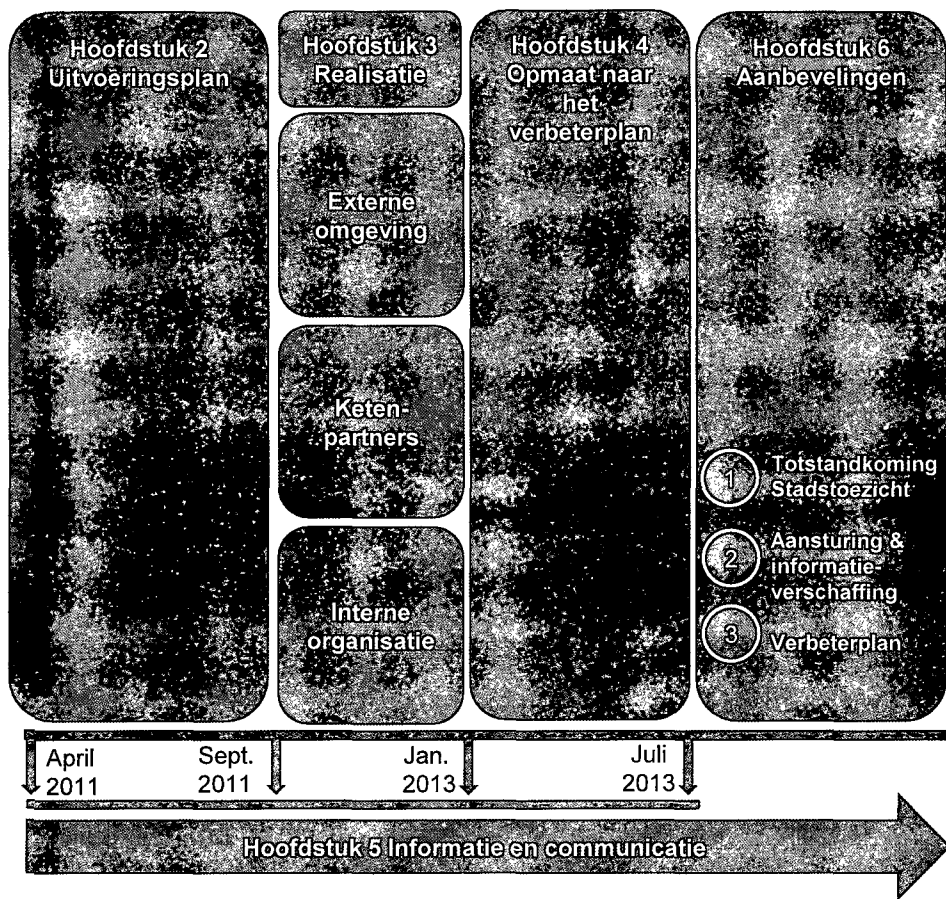
Wij willen benadrukken dat wij geen zekerheid verstrekken ten aanzien van de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de informatie in dit rapport (en de bijlagen) en dat ons onderzoek zicht heeft beperkt tot de opgeleverde informatie naar aanleiding van informatieverzoeklijsten en het daaropvolgende vraag- en antwoordproces. Tevens doen wij op generlei wijze uitspraken ten aanzien van de vraag of de door ons ten behoeve van uw informatiebehoeften uitgevoerde procedures wel afdoende waren.

Verspreidingskring

De resultaten van dit onderzoek mogen niet zonder schriftelijke toestemming van KPMG aan derden verstrekt worden.

Graag wijzen wij u op artikel 8 lid 4 van onze algemene voorwaarden: "Tenzij daartoe door KPMG voorafgaande schriftelijke toestemming is verleend, zal Opdrachtgever de inhoud van de Opdrachtbrief, rapporten, adviezen of andere al dan niet schriftelijke uitingen van KPMG, die niet zijn opgesteld of gedaan met de strekking derden van de daarin neergelegde informatie te voorzien, niet openbaar maken. Opdrachtgever zal er tevens voor zorg dragen dat derden niet van de in de vorige zin bedoelde inhoud kennis kunnen nemen".

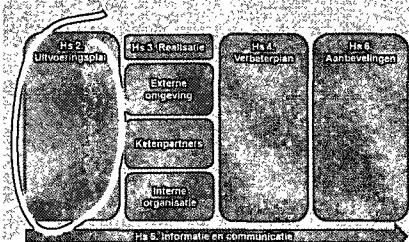
1. Aanleiding, opdrachtformulering en aanpak (3)



Bijgaand is schematisch de opbouw van deze rapportage weergegeven.

2. Uitvoeringsplan

2. Uitvoeringsplan (1)



In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de constatering (voor zover in het kader van deze opdracht relevant) in de periode tussen het vaststellen van het Uitvoeringsplan (april 2011) en het operationeel worden van de afdeling Stadstoezicht onder de Milieudienst (september 2011).

De begroting is beperkt onderbouwd en toch aangenomen

Bijgaand volgt een (gecomprimeerde) uiteenzetting van de begroting zoals opgenomen in het Uitvoeringsplan (2011) waarbij de ambitie was om in 2014 kostenneutraal te kunnen opereren:

Baten	2011	2012	2013	2014
Parkeerpolitie	973	1.669	1.669	1.669
RO/EZ	124	212	212	212
Beschikkingen	335	574	574	574
Extra inkomsten uit beschikkingen			151	239
Extra t.b.v. frictiekosten		125	125	-
Participatie-budget	337	-	-	-
Veiligheidsplan	110	-	-	-
Begroting MD	894	1.533	1.533	1.533
Bijdrage concern	125	-	-	-
Totaal	2.898	4.113	4.264	4.227
Saldo	+ 326	-239	-88	-

Op basis van de begroting uit het Uitvoeringsplan blijkt dat in 2012 55% van de baten bestond uit de vergoeding van de parkeercontroleurs en de opbrengst uit beschikkingen, oplopend tot bijna 60% in 2014.

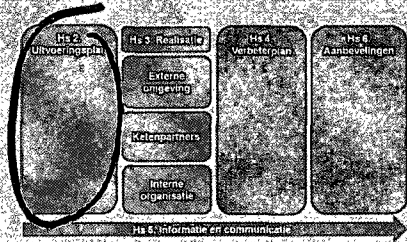
Lasten	2011	2012	2013	2014
Salarissen	2.047	3.510	3.510	3.510
Comm. & Inf.	263	451	451	451
Huisvesting	137	235	235	235
Frictiekosten	125	125	125	-
Kst C/JIB	0	31	31	31
Totaal	2.572	4.352	4.352	4.227

Mede door personeelsverloop is het moeilijk een goede analyse te maken van de totstandkoming van de begroting in het Uitvoeringsplan. Een adequate vastlegging van de onderbouwingen ontbreekt. Dit geldt onder meer voor de inkomsten 'Parkeerpolitie' en zowel de structurele als de geraamde extra inkomsten uit beschikkingen. Er zijn weliswaar in een eerder stadium ramingen gedaan van de aantallen beschikkingen (onder andere AEF rapportage van 10 januari 2008) en de daaruit in potentie voortvloeiende opbrengsten voor de gemeente, echter deze ramingen kennen een zeer ruime bandbreedte en zijn gestoeld op gegevens uit 2006-2007 en daardoor sterk gedateerd. Een herijking van deze cijfers op basis van actuele inschattingen heeft niet plaatsgevonden. Ondanks de beperkte onderbouwing is het Uitvoeringsplan vastgesteld. Kennelijk is in de fase van besluitvorming een nadere onderbouwing niet noodzakelijk geweest.

Extra aanloopkosten hebben niet geleid tot aanpassing van de begroting

In de begroting is geen rekening gehouden met het gegeven dat de start van Stadstoezicht naast de taken met betrekking tot de primaire procesgang ook veel incidentele taken (en kosten) met zich meebracht. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het vormgeven van processen, inrichten van de nieuwe organisatie, inwerkperiode, het geven van invulling aan het vraagstuk van de tien vacatures bij de parkeercontroleurs, etc.

2. Uitvoeringsplan (2)



Extra structurele taken hebben niet geleid tot een aanpassing van de begroting

Gaandeweg de planvorming voor het oprichten van de vakdirectie Stadstoezicht zijn aanvullende taken aan Stadstoezicht toebedeeld. Het gaat in dit kader om de vergunningverlening openbare ruimte (evenementen), het marktwezen, de kermis, werkzaamheden betreffende de gevonden en verloren voorwerpen (overgeheveld van uit de politie) en interne beveiliging van gemeentelijke gebouwen (was eerder extern uitbesteed). In de begroting is geen rekening gehouden met het gegeven dat deze activiteiten ook tot structurele tekorten leidden terwijl daar in de opbrengsten geen extra dekking voor is verkregen. Uit de 'Analyse Stadstoezicht' van 13 december 2012 blijkt dat het gaat om een tekort van EUR 88.000 op de kermis en EUR 37.000 voor de warenmarkt.

Ambitieuze raming aantal beschikkingen

Uit diverse interviews komt naar voren dat de opbrengsten uit beschikkingen te ambitieus zijn ingeschat. Er zijn vooraf inschattingen gemaakt (mede op basis van de cijfers van de politie, de AEF rapportage van 10 januari 2008 en het memo van de Bestuursdienst van 25 maart 2009), echter een sluitende onderbouwing met de begroting is niet voor handen. Ons is aangegeven dat er verder geen onderbouwingen aanwezig zijn van de destijds gemaakte inschatting.

De impact van aanvullende taken voor Stadstoezicht is onderschat

Na het vaststellen van het Uitvoeringsplan is een aantal aanvullende taken toebedeeld aan Stadstoezicht. Dit heeft onder meer geleid tot het volgende:

- Op voorhand was bij de toenmalig vakdirecteur Stadstoezicht niet duidelijk dat bepaalde aanvullende taken begrotingstekorten met zich meebrachten;
- Ons is aangegeven dat het proces rond het verlenen van vergunningen kwalitatief ondermaats was. Het niet op orde hebben van een kwalitatief gedegen proces van vergunningverlening kan leiden tot aanzienlijke risico's.

Er is onvoldoende kritisch tegenkracht geboden

Er was geen deskundige die heeft gefungeerd als luis in de pels.

Hiermee wordt bedoeld dat er onvoldoende kritische vragen zijn gesteld over de uitgangspunten in het Uitvoeringsplan, de onderbouwing van de gestelde doelstellingen en vermelde ambities.

De randvoorwaarden (structuur, processen, verantwoordelijkheden etc.) zijn onvoldoende uitgewerkt

De oprichting van Stadstoezicht bracht met zich mee dat er (groepen) medewerkers met een verschillende achtergrond vanuit de Milieudienst, RO/EZ, politie en VZN in een nieuwe organisatie werden geplaatst. In het Uitvoeringsplan is een organogram opgenomen en zijn functies en bezetting vermeld. Echter aandacht voor het benoemen van doelstellingen, het neerzetten van een heldere structuur, het uiteenzetten van werkwijzen, het vormgeven van processen en het benoemen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in bijvoorbeeld een implementatieplan) en het delen van verwachtingen van en met medewerkers en ketenpartners, heeft niet of slechts in beperkte mate plaatsgevonden.

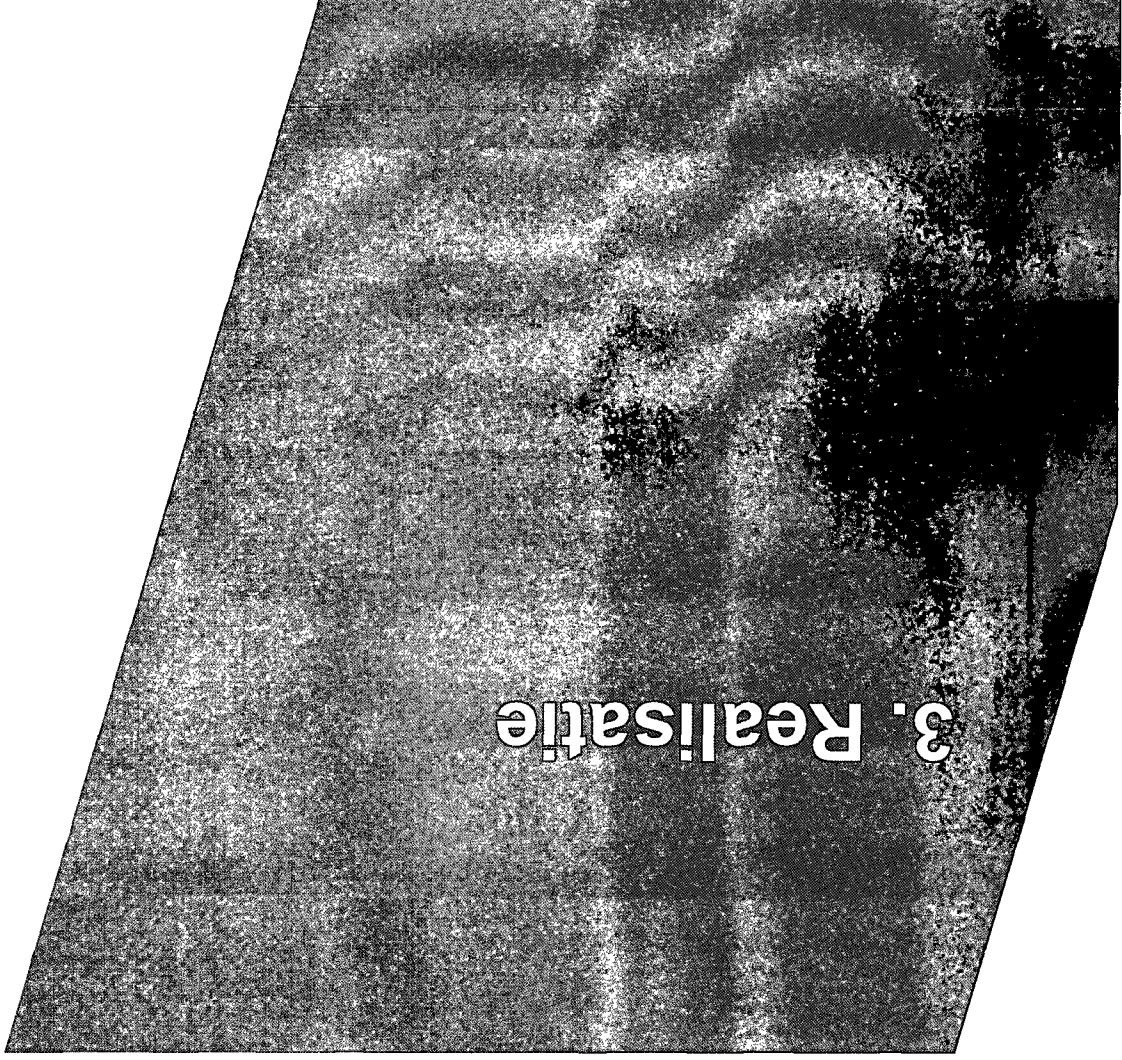
Het vaststellen van het Uitvoeringsplan is niet voldoende

Bij de oprichting van Stadstoezicht is naast het vaststellen van het Uitvoeringsplan onvoldoende aandacht geweest voor de wijze waarop de implementatie ten uitvoer gebracht zou gaan worden. Het is van belang om capaciteit en financiën voor de implementatie te reserveren en een implementatieplan op te stellen (en de haalbaarheid te laten toetsen door een (extern)deskundige).

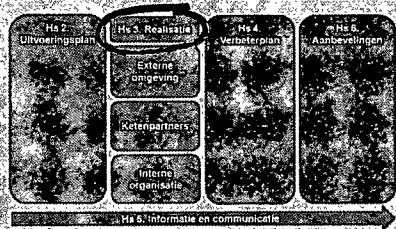
De doelstellingen zijn beperkt onderbouwd en toegelicht

Eén van de oorspronkelijke redenen voor de huidige inrichting van Stadstoezicht is het bundelen van toezichts- en handhavingstaken in de openbare ruimte. In het Uitvoeringsplan staat omschreven: *"De gemeentelijke regie over de handhaving in de openbare ruimte laat zich vangen in de sleutelbegrippen: Sturen, coördineren, verbreden functies, professionaliseren, bewustwording en ook in de uitgangspunten: integraal, programmatisch en projectmatig werken."* In het Uitvoeringsplan wordt slechts op hoofdlijnen weergegeven wat bedoeld wordt met de vermelde termen. Dit heeft onder meer geleid tot een verwachtingskloof met betrekking tot onder meer integraal werken en het verbreden van functies.

3. Realisatie



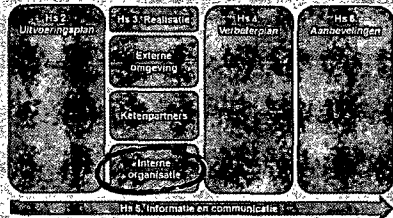
3. Realisatie (1)



In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de problemen in de realisatiefase van de afdeling Stadstoezicht. We gaan in op de periode tussen het operationeel worden van Stadstoezicht als vakdirectie bij de Milieudienst in september 2011 en het collegebesluit om de brief aan de raad met de ontwikkelingen van de afdeling Stadstoezicht onder Stadsbeheer vast te stellen in januari 2013. In dit hoofdstuk worden ook de bevindingen uit de analyse van Stadstoezicht van (juli 2012) meegenomen en de 'Analyse Stadstoezicht' van 13 december 2012 in opdracht van het gemeentelijk Management Team (GMT) van de gemeente Groningen. We maken hierbij een onderscheid in drie soorten bevindingen:

- aandachtspunten in de interne omgeving;
- aandachtspunten bij betrokken ketenpartners;
- aandachtspunten in de externe omgeving.

3. Realisatie (2)



Interne omgeving

Onvoldoende sturing op realisatie van de doelstellingen uit het Uitvoeringsplan

Er heeft onvoldoende sturing plaatsgevonden op de realisatie van de doelstellingen in het Uitvoeringsplan. Bijgaand enkele voorbeelden:

- Met het Parkeerbedrijf is overeengekomen dat zij de handhavingsuren van de parkeercontroleurs van Stadstoezicht vergoeden (uren maal tarief). Dit is de belangrijkste opbrengststroom voor de afdeling Stadstoezicht (bron: begroting uit het Uitvoeringsplan), echter het sturen op directe uren vindt niet plaats.

Nieuwe aanvullende taken Brugbediening en Haventoezicht

Nadat Stadstoezicht per 1 januari 2013 onder Stadsbeheer kwam, zijn opnieuw extra taken toegevoegd aan Stadstoezicht:

- Brugbediening
- Haventoezicht

Managementinformatie is onvoldoende ingericht op bewaking van en bijsturing op de begroting opgenomen in het Uitvoeringsplan

Het maken van een eenvoudige vergelijking tussen de realisatie en de begroting zoals opgenomen in het Uitvoeringsplan is moeilijk gebleken omdat de periodieke managementinformatie een andere structuur en indeling kent dan de begroting uit het Uitvoeringsplan. Tevens hebben we vastgesteld dat er veel data beschikbaar zijn, maar het is lastig gebleken om op eenvoudige wijze snel een integraal beeld te krijgen van de performance. Dit is ons inziens enerzijds een inrichtingsvraagstuk, maar anderzijds ook een vraagstuk op het gebied van (bedrijfsvoerings)-competenties binnen de afdeling.

Tekorten voor 2013

Stadstoezicht geeft aan niet in staat te zijn de opgelegde bezuinigingen binnen de eigen begroting op te vangen, zonder dat dit consequenties heeft voor de uitvoering van toezichts- en handhavingswerkzaamheden. Er waren tekorten die opgelost moeten worden en formeel geen vastgestelde bezuiniging.

Veel organisatorische veranderingen in de realisatiefase

Er hebben zich veel organisatorische veranderingen voorgedaan in het korte bestaan van Stadstoezicht.

Bijgaand volgt een opsomming:

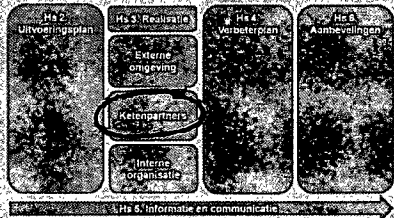
- De verantwoordelijk controller die betrokken was bij het opstellen van de begroting van het Uitvoeringsplan vertrok in verband met haar pensioen vlak na het collegebesluit (april 2011) om het Uitvoeringsplan van de nieuwe vakdirectie definitief vast te stellen.
- De vakdirectie Stadstoezicht is opgericht onder de Milieudienst, maar is sinds 1 januari 2013 formeel een afdeling van Stadsbeheer.
- Vlak na het operationeel worden van de afdeling Stadstoezicht in september 2011 worden acht algemeen directeuren van de gemeente Groningen vervangen door vijf nieuwe GMT-leden die samen 25 vakdirecties aansturen.
- Niet alleen op ambtelijk niveau, maar ook op bestuurlijk niveau vinden veranderingen plaats waarmee Stadstoezicht te maken krijgt. De afdeling Stadstoezicht wisselt tussen de portefeuille van de wethouder Milieu en de portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid van de burgemeester.

In het algemeen kan gesteld worden dat vele organisatorische wijzigingen geen positief effect hebben op de voortvarendheid van het op- en inrichten van een (nieuw) organisatieonderdeel. Per 1 juli is het hoofd Stadstoezicht benoemd. De voormalig vakdirecteur kan nu kennis en ervaring overdragen en blijft ook tot aan zijn pensioen, aan het einde van dit jaar, waardoor het hoofd Stadstoezicht de verantwoordelijkheid kan nemen voor veranderingen die aan de orde zijn.

Slechte sfeer en onderlinge verhoudingen binnen de Milieu-inspectie

Ons is aangegeven dat met name bij Milieu-inspectie de onderlinge verhoudingen niet goed waren. De vakdirecteur heeft tevergeefs energie gestoken in het verbeteren van verstoorde onderlinge verstandhoudingen. Uiteindelijk heeft dit proces geleid tot het ontslag van een tweetal functionarissen en een derde is intern overgeplaatst naar een andere functie binnen een andere dienst.

3. Realisatie (3)



Ketenpartners

In deze paragraaf wordt ingegaan op de problemen die zich hebben voorgedaan in de realisatiefase van Stadstoezicht bij de externe partners die zijn betrokken bij de inrichting van Stadstoezicht.

Samenwerking met ketenpartners leidt niet tot gewenste resultaten

Bij de oprichting van Stadstoezicht is veel energie en aandacht geschonken aan het maken van afspraken met samenwerkingspartners zoals VeiligheidsZorgNoord (VZN) en de politie. Mede door complexe verhoudingen en gebrek aan draagvlak heeft dit op onderdelen niet geleid tot de gewenste resultaten.

Kwaliteit van de medewerkers is onvoldoende voor de realisatie van ambities

VZN is verantwoordelijk voor de opleiding van stadswachten. Vanuit het verleden werden de stadswachten na de opleiding ondergebracht bij de politie waarbij ons is aangegeven dat de gemeente slechts beperkt inzicht had in de werkzaamheden waarvoor de stadswachten werden ingezet en de kwaliteit van de door de stadswachten uitgevoerde werkzaamheden. Pas bij de overgang van de stadswachten naar Stadstoezicht bleken de kwaliteiten van de stadswachten beneden de verwachting te liggen, zo is ons aangegeven.

Het doen van onderzoek naar de kwaliteiten van de stadswachten behoort niet tot de scope van dit onderzoek. In dit kader rijzen bij ons wel de nodige vragen:

- ❑ Voldoen de stadswachten feitelijk niet aan de gestelde kwaliteiten of is de verwachting bij de afdeling Stadstoezicht te hoog?
- ❑ Zijn de eisen waar een stadswacht aan dient te voldoen voldoende concreet omschreven (aan de voorkant bij SOZAWE, bij de instroom bij VZN en de uitstroom richting de gemeente).
- ❑ Kan het zijn dat er fouten worden gemaakt in het traject tussen het melden van een burger bij SOZAWE en de doorverwijzing vanuit SOZAWE naar VZN?
- ❑ Zijn de afspraken met VZN, SOZAWE en de politie in het verleden voldoende duidelijk vastgelegd?
- ❑ Hoe wordt bewaakt dat gemaakte afspraken worden nagekomen?

- ❑ In hoeverre zijn met partijen afspraken gemaakt over het verbeteren van eventuele tekortkomingen?
- ❑ Hoe wordt omgegaan met eventuele financiële compensatie bij wanprestatie en hoe wordt gemonitord dat eventuele schade tijdig wordt verhaald?

In de huidige situatie wordt door BOA's veel energie gestoken in de praktijkopleiding van stadswachten. Deze werkzaamheden gaan ten koste van de primaire handhavingstaken (minder bestuurlijke strafbeschikkingen).

Capaciteit van de medewerkers (fte's) is onvoldoende voor realisatie van alle doelstellingen

Parkeercontroleurs

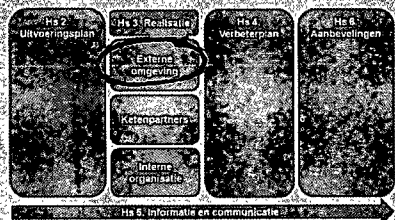
Vanaf het begin van de oprichting van Stadstoezicht bleek er een tekort van circa 10 fte's aan parkeercontroleurs. Ons is aangegeven dat dit onder meer werd veroorzaakt door de geringe bereidheid van de politiemedewerkers die als parkeercontroleur over dienden te gaan naar de gemeente als nieuwe werkgever. Een dergelijk tekort aan parkeercontroleurs heeft een significante impact op het kunnen realiseren van het geraamde aantal beschikkingen (en daarmee indirect op de ambitie met betrekking tot budgetneutraliteit).

Re-integratie stadswachten

In het verleden konden stadswachten (bij goed functioneren) rekenen op een baangarantie. Op dit moment kan dit perspectief niet worden geboden. In het kader van de re-integratie stromen stadswachten nu voor één jaar in bij Stadstoezicht om te werken en te leren met behoud van uitkering. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er in het Uitvoeringsplan is uitgegaan van 55 stadswachten (bron: 'Opmaat naar het verbeterplan'). Mede als gevolg van het besluit in de kadernota re-integratie/ participatie Actief in goede banen 2012-2015 zijn nu weinig stadswachten over.

Op dit moment zijn er 8,8 stadswachten actief (bron: 'Opmaat naar het verbeterplan') waarbij in de aanzet tot een verbeterplan is aangegeven dat de afdeling Stadstoezicht ten minste over 34 stadswachten dient te beschikken om te voldoen aan de doelstellingen zoals die bij de oprichting van Stadstoezicht zijn gesteld.

3. Realisatie (4)



Externe omgeving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de problemen die zich (onverwachts) hebben voorgedaan in de omgeving van Stadstoezicht die van invloed zijn geweest tijdens de realisatiefase.

Wijziging in Participatiewet

Op 30 november 2011 is door de raad de Kadernota re-integratie/participatie Actief in goede banen 2012-2015 vastgesteld. Onderdeel van deze nota is het stoppen van gesubsidieerde arbeid. Een groot deel van de gesubsidieerde arbeid is daardoor niet langer werkzaam als stadswacht.

Succesvol beleid P+R en uitbreiding parkeerfaciliteiten gaan ten koste van aantal beschikkingen

Door het succesvolle P+R-beleid en de forse uitbreiding van het aantal parkeerfaciliteiten in de vorm van parkeergarages is het aantal bezoekers dat parkeert in de openbare ruimte verminderd. Ook de crisis en de toenemende verkoop van goederen via internet leidt tot minder bezoek aan de stad. Dit leidt tot een vermindering van strafbare feiten met betrekking tot parkeren in de openbare ruimte en lagere opbrengsten voor met name het Parkeerbedrijf, maar ook voor Stadstoezicht. De vraag is of de consequenties van de P+R-inrichtingen niet vooraf voorzien had kunnen worden. In de begrotingscyclus (t/m 2013) is deze ontwikkeling niet meegenomen. Er vindt momenteel een onderzoek plaats (geïnitieerd door zowel Stadstoezicht als het Parkeerbedrijf) naar de effectiviteit en efficiency van het parkeerbeleid en het toezicht daarop. De resultaten van het onderzoek worden dit najaar verwacht. Bovenstaande aannames over het P+R-beleid is hoofdzakelijk gebaseerd op 'beelden', het onderzoek moet de juiste 'feiten' genereren, dan pas kunnen er echte conclusies getrokken worden.

Wij bevelen u aan zo snel als mogelijk kennis te nemen van de uitkomsten hiervan en mede op basis hiervan de uitgangspunten voor de toekomst te herijken en aan te scherpen. De resultaten zijn wat ons betreft relevant voor het op te stellen uitvoeringsplan en de onderliggende begroting.

Veranderende omgeving vraagt aanvullende competenties aan stadswachten

Ons is aangegeven dat er een aantal veranderingen in de omgeving gaande zijn die maken dat de eisen aan stadswachten stringenter worden.

Voorbeelden die ons in dit kader zijn aangegeven zijn de steeds mondiger wordende burger en de veranderende rol van de politie die zich meer toelegt op veiligheid, waardoor de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare ruimte groeit, met name bij evenementen. Dergelijke ontwikkelingen vragen aanvullende competenties van stadswachten, onder meer op het gebied van communicatie. De vraag is of de screening bij SOZAWE en het opleidingsprogramma bij VZN reeds voldoende zijn ingericht om stadswachten hierin op te leiden.

Vanuit het gezichtspunt van Stadstoezicht adviseren wij u de samenwerking tussen SOZAWE en VZN te evalueren, de gemaakte afspraken, waar nodig, te formaliseren en indien aan de orde bij het niet nakomen van de toezegde afspraken hier ook (financiële) consequenties aan te verbinden. Ook de vraag of de samenwerking met VZN gecontinueerd moet worden is legitiem om te stellen.

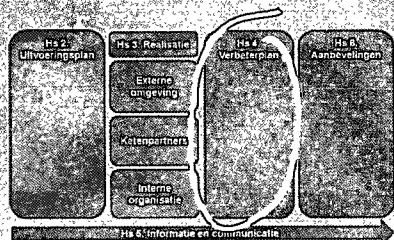
Er was sprake van beperkt draagvlak

Ons is aangegeven dat het draagvlak voor de oprichting van Stadstoezicht niet bij alle betrokken partijen even groot was. Dit heeft er onder meer toe geleid dat er veel tijd en energie is gestoken in het meebewegen van alle verschillende stakeholders (waaronder externe organisaties als VZN en de politie, maar ook interne betrokkenen zoals het Parkeerbedrijf). Ook het vertrek van de toenmalige burgemeester (de initiator van de oprichting van Stadstoezicht) wordt genoemd als merkbare verandering met vermindering van prioriteitsstelling tot gevolg voor het welslagen van Stadstoezicht. De aandacht die uitgaat naar het creëren van draagvlak bij de externe omgeving gaat ten koste van het inrichten en opbouwen van de interne organisatie.



4. Opmaat naar het verbeterplan

4. Opmaat naar het verbeterplan (1)



Jaar	2014	2015	2016
1. Derving inkomsten kermis	EUR 40.000	EUR 40.000	EUR 40.000
2. Tekort warenmarkt	EUR 82.000	EUR 82.000	EUR 82.000
3. Bestuurlijke strafbeschikking	EUR 200.000	EUR 200.000	EUR 200.000
4. Tekort Wet Mulder	EUR 63.000	EUR 63.000	EUR 63.000
5. Kortingsparkeren Mulder	EUR 80.000	EUR 120.000	EUR 160.000
6. DVO Efficiency Parkeerbedrijf	EUR 75.000	EUR 75.000	EUR 75.000
Totaal	EUR 540.000	EUR 580.000	EUR 620.000

In bovenstaand overzicht hebben wij de verwachte structurele tekorten weergegeven zoals deze zijn opgenomen in de 'Opmaat naar het verbeterplan'. Het gaat hierbij om tekorten ten opzichte van de begroting. Bijgaand volgt een nadere onderbouwing van de structurele tekorten oplopend naar EUR 620.000 in 2016. Bovenstaande inschatting wordt niet (of slechts zeer beperkt) beïnvloed door het wel of niet hebben van een re-integratiedoelstelling.

1. Derving inkomsten kermis

Ons is aangegeven dat de grondslag voor het bepalen van de tekorten is gebaseerd op de meest recente gerealiseerde kermisopbrengsten (mei-kermis 2013). Er was een bate begroot van EUR 235.000 tegenover een realisatie van EUR 193.000. Voor de goede orde wordt vermeld dat het een tekort op de begroting betreft (ons is aangegeven dat er per saldo winst wordt gemaakt op de kermis).

2. Tekort warenmarkt

In 2012 was een evenwicht in de baten en lasten geraamd van EUR 721.000. Uit de realisatie over 2012 blijkt een lagere bate van EUR 32.000 en hogere lasten van EUR 50.000 (totaaleffect EUR 82.000). Ons is aangegeven dat het tekort van de warenmarkt wordt veroorzaakt doordat de werkelijk verhuurde vierkante meters achterblijven bij de verwachting. Als oorzaak hierbij wordt enerzijds het economisch klimaat en anderzijds de onzekerheid met betrekking tot de toekomst van de Grote Markt vermeld.

3. Bestuurlijke strafbeschikking (bsb)

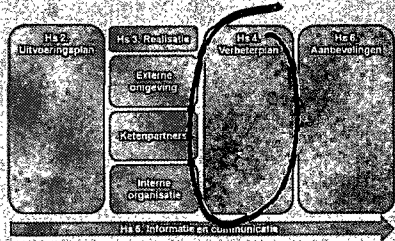
In de begroting 2013 is een vergoeding van EUR 249.000 aan bestuurlijke strafbeschikkingen geraamd, wat neer komt op #6250 beschikkingen. Deze raming is gebaseerd op de regulier verwachte inkomsten van EUR 124.000 en een extra bedrag van EUR 125.000 (bron: Format aanvraag extra beleidsmiddelen). In 2012 zijn feitelijk #1.013 bsb's uitgeschreven met een totale vergoeding van circa EUR 40.000. Voor 2014 (e.v.) wordt geraamd dat er #1.300 bsb's worden uitgeschreven (stijging van een kleine 30%). Dit leidt tot een verwachte opbrengst van EUR 52.000.

Ter vergelijking: de gemeente Amsterdam schrijft in Nederland de meeste bsb's: ruim #3000 jaarlijks. Groningen staat op nummer 3 van de Nederlandse gemeenten met de #1013 bsb's in 2012. Derhalve wordt het tekort ten aanzien van de bsb's geraamd op EUR 200.000 (bedrag is afgerond zijnde EUR 249.000 minus EUR 52.000).

4. Tekort Wet Mulder

In de begroting 2013 is een bedrag aan opbrengsten uit Mulder-overtredingen geraamd van EUR 250.000. In 2012 bedroeg de gerealiseerde opbrengst circa EUR 157.000 (6.270 overtredingen). In een deel van 2012 was de bezetting nog niet op volledige sterkte (bron: Format aanvraag extra beleidsmiddelen). Derhalve wordt verwacht dat in 2013 7.500 overtredingen worden geconstateerd leidend tot een vergoeding van EUR 187.500. Ten opzichte van de begroting 2013 betekent dit een tekort van EUR 62.500 (afgerond op EUR 63.000).

4. Opmaat naar het verbeterplan (2)



5. Korting parkeren Mulder

Parkeercontroleurs houden toezicht op zowel fiscale overtredingen (bijvoorbeeld niet betalen in een betaald-parkeerzone) als Mulder-feiten (bijvoorbeeld parkeren buiten een parkeervak/voor een inrit, etc.). De opbrengst voor de fiscale overtredingen komt ten bate van de begroting van Parkeerbeheer (onderdeel van RO/EZ). De opbrengst van de Mulder-feiten komen ten bate van de begroting van Stadstoezicht (onderdeel van Stadsbeheer). Wij hebben begrepen dat in de overeenkomst met Parkeerbeheer is opgenomen dat RO/EZ de directe uren van de parkeercontroleurs betaalt. Omdat het Parkeerbedrijf (in financiële zin) alleen baat heeft bij de fiscale overtredingen en de parkeercontroleurs naast de fiscale overtredingen ook belast zijn met signaleren en verwerken van Mulder-overtredingen, is in 2012 overeengekomen dat RO/EZ fasegewijs (startend met EUR 40.000 per jaar in 2013 en oplopend tot EUR 160.000 in 2016) minder vergoeding gaat betalen voor de parkeercontroleurs.

6. DVO Efficiency Parkeerbedrijf

Dit betreft een door het Parkeerbedrijf opgelegde efficiencykorting van EUR 75.000 (in verband met de financiële tekorten bij het Parkeerbedrijf).

Totale begroting is niet opgenomen in 'Opmaat naar het verbeterplan'

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt alleen ingegaan op de structurele en incidentele tekorten. Bovenstaand zijn de structurele tekorten nader toegelicht.

Er wordt in de 'Opmaat naar het verbeterplan' geen uiteenzetting gegeven van een totaaloverzicht aan baten en lasten (in de vorm van een begroting) inclusief onderbouwing. Wij adviseren u om dit wel op te nemen

Onderbouwing van de aanvullende middelen in de 'Opmaat naar het verbeterplan' is op onderdelen beperkt

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' is een uiteenzetting gegeven van de noodzakelijke basiscapaciteit (gegeven de oorspronkelijke doelstellingen bij de oprichting van Stadstoezicht) en per variant wordt een uiteenzetting gegeven van de structurele en incidentele financiële consequenties. Hierbij wordt het structurele tekort geraamd op EUR 540.000 in 2014 tot EUR 620.000 in 2016.

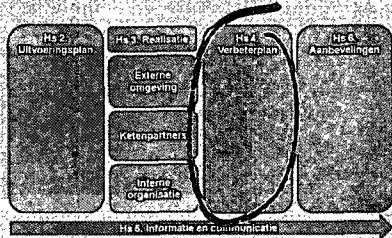
Ons inziens is de onderbouwing van bepaalde posten nog onder de maat. Voorbeelden die door ons in dit kader worden herkend zijn:

- De toelichting op de incidentele bijdrage van EUR 250.000 voor de extra capaciteit in variant 1 (het betreft een incidentele bijdrage t/m 2016) is beperkt. Er wordt geen gedetailleerde uiteenzetting gegeven wanneer en waarvoor deze middelen worden ingezet.
- Is er voldoende rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen?

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt een mogelijkheid vermeld om parkeerhandhaving volgens het Amsterdamse model te organiseren. Hierbij vindt handhaving plaats met behulp van een nieuwe technologie zoals kenteken-parkeren en mobiel scannen. Wat betekent dit voor het verdienmodel van de afdeling Stadstoezicht? Wat is de impact op het aantal parkeercontroleurs? Mocht dit tot een significante daling leiden, wat betekent dit voor de opbrengsten van de afdeling Stadstoezicht? De vergoeding van de directe uren van de parkeercontroleurs is immers een significante bate in de begroting van de afdeling Stadstoezicht.

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' zou ons inziens, naast het vermelden van de aanvullende middelen, ook informatie dienen te worden opgenomen over de inzet ervan en de mate van zekerheid dat beoogde (organisatorische) resultaten ook daadwerkelijk behaald zullen worden.

4. Opmaat naar het verbeterplan (2)



De risico's in de 'Opmaat naar het verbeterplan' zijn beperkt toegelicht

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt een aantal risico's op hoofdlijnen weergegeven. Een gedegen risico-analyse met een inschatting van de kans en impact en een doorvertaling naar de (financiële) consequenties ontbreekt nog. Hoewel het budget voor de PV-vergoeding in 2014 gehandhaafd blijft is het noodzakelijk om na te denken over de vraag: wat is de impact voor Stadstoezicht als de proces-verbaalvergoeding ophoudt? Wat betekent dit voor de baten, lasten en het personeel?

Het ontbreekt (tot op heden) aan het uitvoeren van impactanalyses

Bij de uitvoering van de verschillende varianten in de 'Opmaat naar het verbeterplan' zijn inschattingen gemaakt van de tekorten. Er zijn geen scenario's geschetst.

Wat is de impact als het aantal strafbeschikkingen uitkomt op Y in plaats van X? Wat is de impact als de bezetting van de parkeercontroleurs uitkomt op Y in plaats van X? Wat is het gevolg als de kwaliteit van de instroom van stadswachten achterblijft bij de verwachting? Welke gevolgen heeft dit voor de re-integratiedoelstelling en voor de aanvullende taken van de BOA's en voor de verwachte opbrengsten uit bsb's?

Significant tekort aan personeel

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt een uiteenzetting gegeven van de noodzakelijke basiscapaciteit. Hierbij is de opdracht die bij de oprichting van Stadstoezicht is bepaald als uitgangspunt gebruikt.

De benodigde basiscapaciteit is geraamd op circa 100 fte's; afgezet tegen de huidige capaciteit van circa 63 fte's is er een tekort van circa 37 fte's. De tekorten doen zich met name voor bij de BOA's (circa -/12 fte's) en de stadswachten (circa -/ 25 fte). Voor het benodigde aantal BOA's is nooit een basisberekening gemaakt, zo is ons aangegeven. Het beschikbare budget is de dominante factor geweest om 10 fte te berekenen.

Niet alle wet Mulder feiten leiden tot opbrengsten

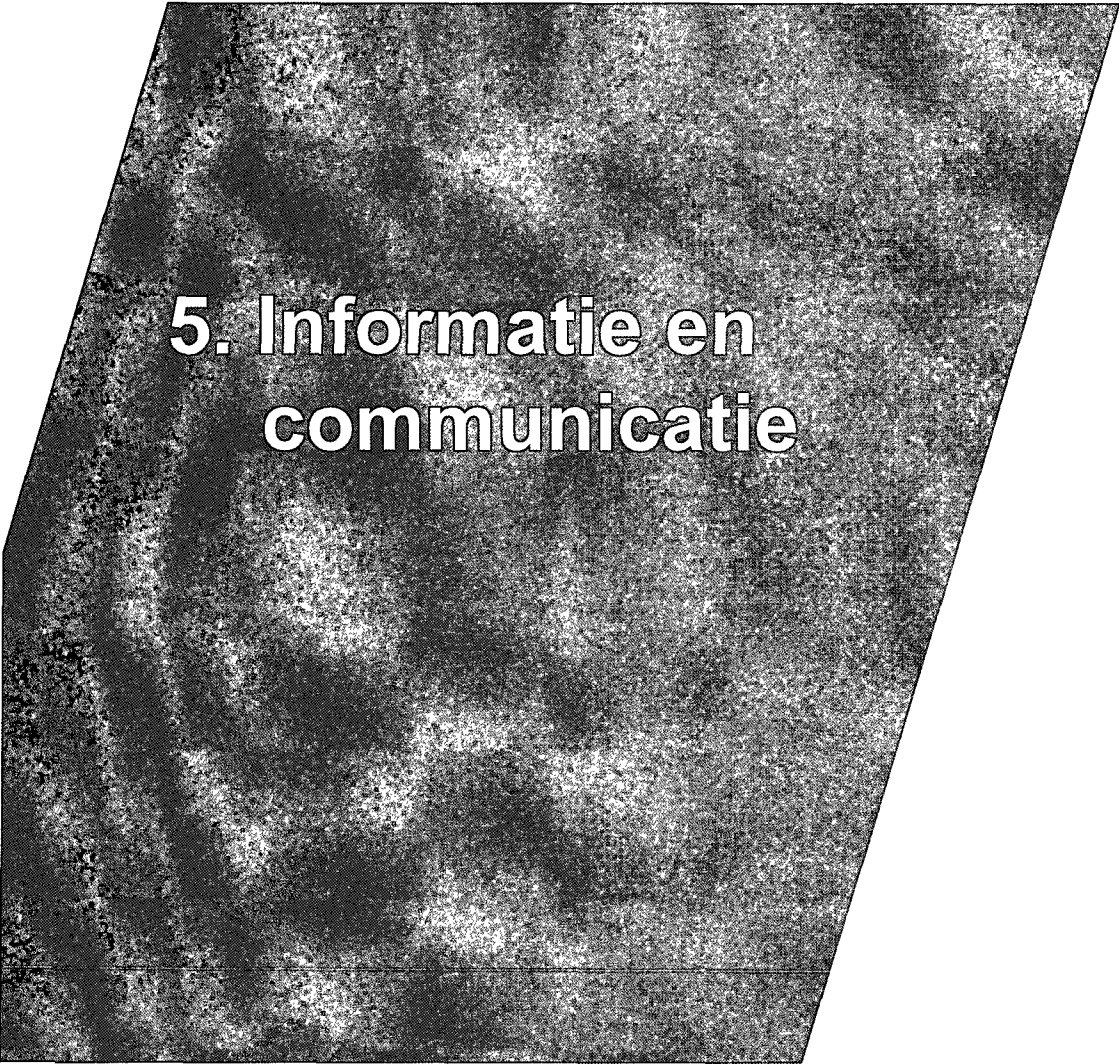
Ten tijde van het onderzoek van KPMG werd na doorvragen duidelijk dat de EUR 25 per Mulder-feit niet alleen wordt toegewezen aan de medewerkers die bij de gemeente in dienst zijn, maar dat ook de Mulder-feiten die geschreven zijn door medewerkers die vanuit de politie zijn gedetacheerd ten gunste komen van de gemeente Groningen. De 'Opmaat naar het verbeterplan' voorziet nog niet in de in het Uitvoeringsplan ontbrekende informatie over het type beschikkingen waarvoor de gemeente een vergoeding ontvangt. De gemeente heeft in 2012 over 52% van de (Mulder-)beschikkingen die geschreven zijn door medewerkers een vergoeding ontvangen. Ook hier geldt: indien de doelstelling van het verbeterplan luidt dat budgetneutraal gewerkt moet worden, dan moet hierop gestuurd worden.

Verder geven wij u in overweging duidelijk beleid te formuleren ten aanzien van de inzet gericht op Wet Mulder feiten, dit in het licht van het feit dat hier ten dele een vergoeding voor wordt ontvangen. Ongeacht de keuze, toezicht en handhaving 'kost geld'.

Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de problemen met betrekking tot identiteit en cultuur?

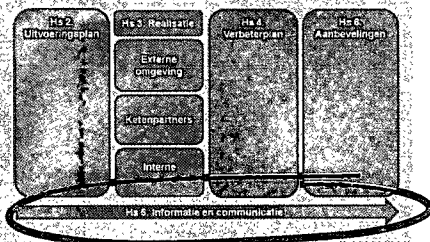
Ons is aangegeven dat één van de oorzaken van de problemen binnen Stadstoezicht is dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het neerzetten van de identiteit van de organisatie. Mede als gevolg hiervan zijn de beoogde veranderingen onvoldoende van de grond gekomen. Ondanks dat in de 'Opmaat naar het Verbeterplan' wel wordt aangegeven dat Stadstoezicht zich in de toekomst wil richten op de aansluiting met de gebiedsgerichte werkwijze van de politie en versterking van de lokale driehoek, is ons niet voldoende duidelijk geworden op welke wijze aan het 'identiteitsprobleem' van Stadstoezicht invulling gegeven gaat worden. Kritische onderdelen zijn hierbij het vermogen om en acceptatie van 'SMART-sturing' bij Stadstoezicht.

Ons advies is om de gebiedsoriëntatie sterker neer te zetten en te laten aansluiten bij de politie, mogelijkwerwijs in een wat meer geformaliseerde setting.



**5. Informatie en
communicatie**

5. Informatie en communicatie



In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de constatering met betrekking tot informatie en communicatie in de periode vanaf de start van Stadstoezicht tot en met het heden.

Voortvarendheid van handelen met betrekking tot het signaleren van problemen.

Wij komen tot de conclusie dat de voortvarendheid van handelen met betrekking tot de problemen binnen Stadstoezicht tekort heeft geschoten. Bijgaand volgt een beknopte reconstructie (gebaseerd op de gehouden interviews en documentstudie):

- April 2011: Vaststellen van het Uitvoeringsplan voor de vakdirectie Stadstoezicht;
- Juni 2011: De oprichting van Stadstoezicht is een feit;
- September 2011: Stadstoezicht is operationeel actief;
- April 2012: De toenmalig vakdirecteur Stadstoezicht benoemt de problemen binnen Stadstoezicht aan zijn GMT lid (8 maanden na het operationeel worden van Stadstoezicht);
- Juli 2012: De toenmalig vakdirecteur Stadstoezicht schrijft notitie waarin de problematiek binnen Stadstoezicht uiteengezet wordt;
- September 2012: Het GMT geeft de opdracht voor een analyse van de problemen bij Stadstoezicht aan dhr. Eekma;
- December 2012: Dhr. Eekma rapporteert zijn bevindingen;
- Februari 2013: Dhr. Tuithof treedt in dienst als beoogd opvolger van de toenmalig vakdirecteur (die eind 2013 met pensioen gaat);
- April 2013: Het document 'Opmaat naar het verbeterplan' is gereed
- Oktober 2013: Beoogde datum voor het bepalen van de richting van Stadstoezicht.

Op basis van de reconstructie wordt geconcludeerd dat het traject tussen het signaleren van de problematiek en de keuze voor het toekomstscenario 18 maanden (april 2011 - oktober 2013) lijkt te gaan duren. Gedurende dit traject hebben meerdere besprekingen over budgetneutraliteit van Stadstoezicht plaatsgevonden in de Raadscommissie Financiën en Veiligheid, te weten:

- De voortgang van de opzet van Stadstoezicht in november 2009;
- Het concept uitvoeringsplan van Stadstoezicht in november 2010;
- De frictiekosten van parkeerpolicie naar gemeente in april 2011;
- De gemeenterekoning in 2011;
- Het handhavingsprogramma van Stadstoezicht in september 2012;
- De ontwikkelingen van Stadstoezicht in maart 2013.

Hierbij is de nuance op zijn plaats dat sinds februari 2013 diverse acties zijn ondernomen om verbeteringen aan te brengen.

Hier is de opmaat naar het verbeterplan (gedateerd van april 2013) een belangrijk voorbeeld van. De besluitvorming lijkt in oktober zijn beslag te gaan krijgen. Vervolgens start het vervolgtraject waarin de gekozen route tot uitvoer moet worden gebracht. Het ontbreekt tot op heden (mede doordat het plan van aanpak nog niet gereed is) aan een scherp inzicht wanneer de gestelde ambities van Stadstoezicht gerealiseerd zijn. De belangrijkste gestarte projecten vanaf 1 februari 2013 zijn:

- Samenvoeging VT&H taken in de gemeente (vanaf 2012);
- Professionaliseren vergunningverlening evenementen (maart 2013)
- Samenvoeging centraal meldpunt evenementen en juridische administratie (maart 2013);
- Volgstelsel standplaats vergunningen, meldingen en klachten (maart 2013);
- Onderzoek scenario's markt en kermis (april 2012);
- Stageproject Alfacollege (april 2013);
- P&C Cyclus (mei 2013);
- Analyse straat parkeren en handhaving Stadstoezicht (mei 2013);
- Winkelboa's (juni 2013);
- Professionalisering gemeentelijke evenementenorganisatie.

Initiële Uitvoeringsplan Stadstoezicht te beperkt voor besluitvorming

Het initiële Uitvoeringsplan is ons inziens van onvoldoende niveau geweest voor de besluitvorming. Een toelichting op (belangrijke) punten en veronderstellingen in de begroting ontbreekt, er is geen rekening gehouden met aanvullend toegewezen taken en de tekorten op de begroting.

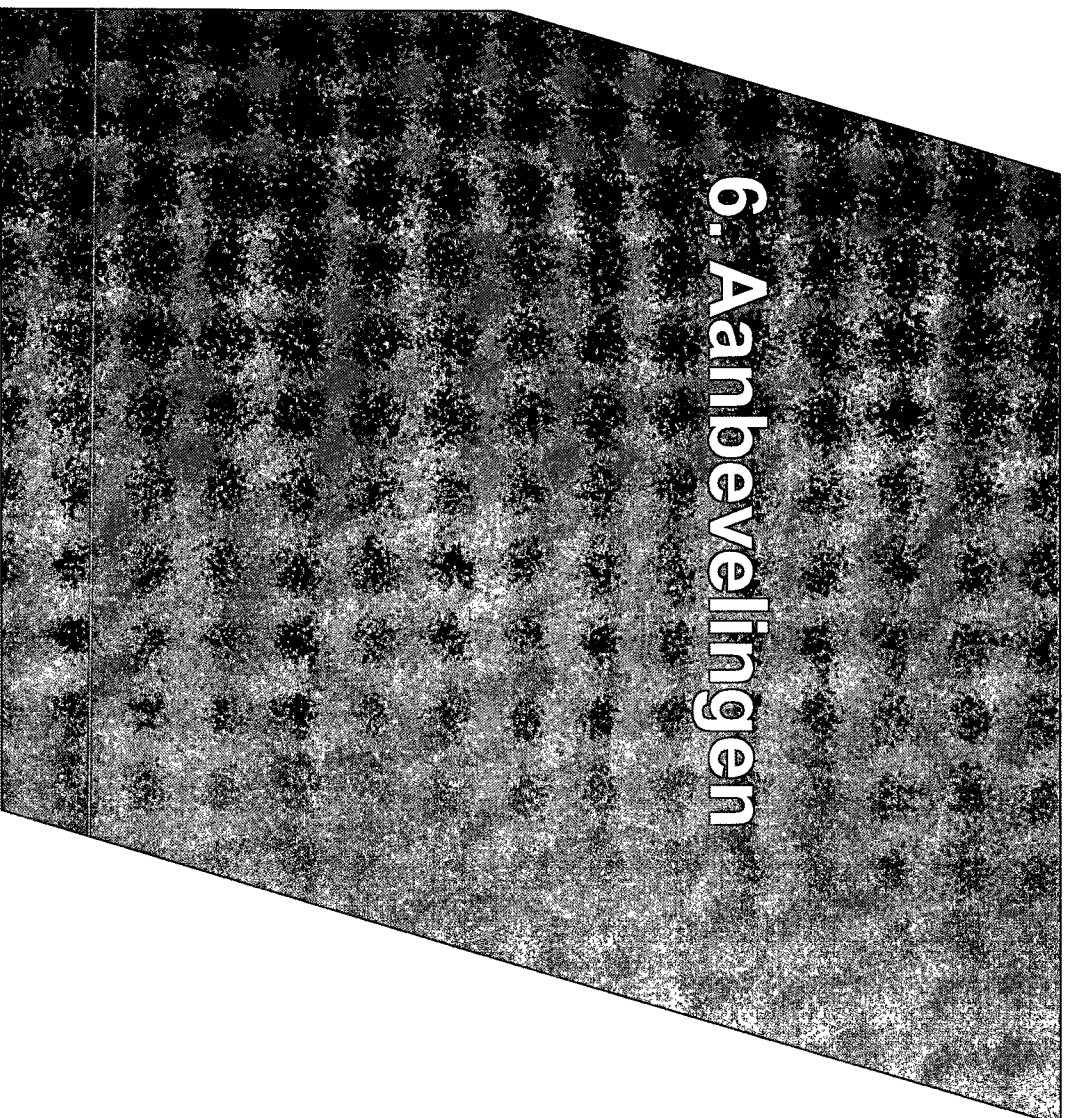
Aandacht voor planning

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' komt nog onvoldoende tot uitdrukking wanneer beoogd wordt de (sub)doelstellingen te realiseren.

Managementinformatie is onvoldoende ingericht op bewaking van- en bijsturing op de begroting

Zie hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting.

6. Aanbevelingen

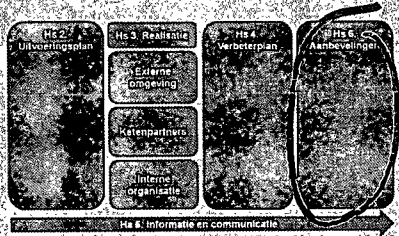


6. Aanbevelingen (1)

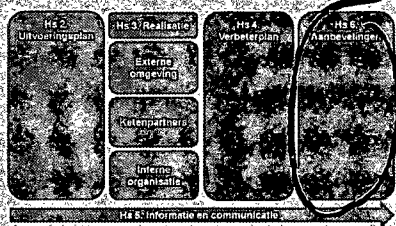
In dit hoofdstuk gaan wij in op de overwegingen die wij willen meegeven ten aanzien van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken.

Wij maken hierbij onderscheid in:

- Aanbevelingen met betrekking tot Stadstoezicht (hfd. 6.1) en
- Aanbevelingen gericht op toekomstige organisatieveranderingen, in algemene zin, (hfd. 6.2)



6. Aanbevelingen (2)



6.1 Aanbevelingen met betrekking tot Stadstoezicht

Voor Stadstoezicht hebben we de volgende aanbevelingen:

■ Het maken van gerichte keuzes en het aanbrengen van focus

Het aanbrengen van focus door middel van het maken van gerichte keuzes en het bepalen van SMART-geformuleerde doelstellingen is noodzakelijk om duidelijkheid te creëren (voor zowel de interne organisatie binnen Stadstoezicht als daarbuiten (overige onderdelen binnen de gemeente en ketenpartners). Vragen die ons inziens beantwoord dienen te worden zijn onder meer:

- Als de opbrengsten uit handhavingstaken een significant deel uitmaken van de begroting, hoe gaat hierop worden gestuurd?
- Als (deels) gekozen wordt voor een re-integratiedoelstelling, wat is dan in aanvulling op de huidige organisatie noodzakelijk om hier op een goede manier invulling aan te geven en hoeveel middelen zijn hiervoor nodig?

Ook keuzes ten aanzien van het beleid rondom de Wet Mulder en de wijze waarop gebiedsoriëntatie is vorm gegeven zijn voorbeelden waarbij aanscherping noodzakelijk, dan wel een keuze gemaakt moet worden

■ Het professionaliseren van de informatievoorziening

Gegeven de keuze uit de voorgestelde varianten en de daaruit bepaalde richting, is het van belang om de informatievoorziening zodanig in te richten dat tijdig en transparant inzicht ontstaat in de mate van realisatie van de (financiële) doelstellingen. Wij geven hierbij in overweging om structureel een overzicht met risico's (zo veel mogelijk gekwantificeerd) en daaruit voortvloeiende acties op te nemen in de periodieke managementinformatie.

■ Een vervolg/uitbreiding van de 'Opmaat naar het verbeterplan'

Wij adviseren u om een uitspraak te doen over de kerntaken, te weten re-integratie en/of 'bonnenfabriek', om vervolgens vaart te maken met het opstellen en uitrollen van het verbeterplan. Het is van belang om voor de komst van het Shared Service Center de bedrijfsvoering op orde te hebben. In de 'Opmaat naar het verbeterplan' c.q. het daaropvolgende verbeterplan, dient in ieder geval aandacht te zijn voor de volgende punten:

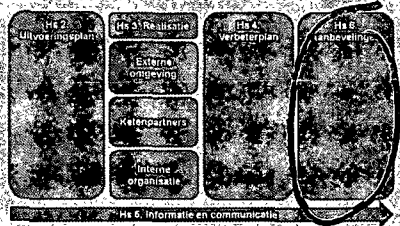
- Het SMART maken van doelstellingen.
- Een GAP-analyse (het in beeld brengen van de huidige situatie en de toekomstige situatie en de verschillen daartussen).

Dit helpt bij het maken van de keuzes om de doelstellingen te realiseren

Wij geven in overweging om aandacht te besteden aan:

- Management en organisatie: operationaliseren van ambities en doelen en het bepalen van het te voeren beleid (en handhavingprogramma).
- Managementinformatie: welke informatie is er gegeven de gestelde doelstellingen nodig om te beoordelen welke prestaties er zijn geleverd?
- Personeel: welke kwaliteit en capaciteit is benodigd gegeven de gestelde doelen? Welk niveau wordt vereist van stadswachten? Moeten BOA's worden opgeleid tot meer integrale handhaving? Behouden zij hun eigen specialisme? Of worden BOA's in principe ingezet voor alle taken?
- Processen: het op effectieve en efficiënte wijze inrichten van processen is een belangrijke randvoorwaarde voor het voeren van een professionele bedrijfsvoering en het realiseren van gestelde ambities.
- Ketenpartners: wij geven in overweging om per ketenpartner een analyse te maken van de afhankelijkheden en eventuele kwetsbaarheden om van daaruit oplossingsrichtingen uiteen te kunnen zetten en in goed overleg afspraken te maken.
- Middelen: welke middelen zijn noodzakelijk om de gestelde ambities te realiseren en welke keuzes kunnen hierin gemaakt worden?
- Het opstellen van een milestoneplanning: wij geven in overweging om op basis van de inzichten uit de GAP-analyse een milestoneplanning op te stellen zodat op gestructureerde wijze inzicht wordt gegeven in wanneer welke activiteiten uitgevoerd worden, wanneer (sub)doelen gerealiseerd worden en wanneer en waarvoor welke middelen worden uitgegeven.
- Risicoanalyse: wij geven in overweging om een gestructureerde risicoanalyse uit te voeren waarbij kwetsbaarheden en risico's zo veel mogelijk kwantitatief in beeld worden gebracht.
- Impactanalyse: wij geven in overweging om een impactanalyse uit te voeren waarbij voor zowel de belangrijke baten en lasten en/of (afhankelijk van gemaakte keuzes) de re-integratieambities een worst-en-bestcasescenario wordt uitgevoerd.
- Het opstellen van een totale begroting voor de afdeling, dit als aanvulling op het inzicht in structurele en incidentele tekorten

6. Aanbevelingen (3)



▣ **Onderbouwing van de aanvullende middelen in de 'Opmaat naar het verbeterplan' zijn op onderdelen beperkt**

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' is een uiteenzetting gegeven van de noodzakelijke basiscapaciteit (gegeven de oorspronkelijke doelstellingen bij de oprichting van Stadstoezicht) en per variant wordt een uiteenzetting gegeven van de structurele en incidentele financiële consequenties. Hierbij wordt het structurele tekort geraamd op EUR 540.000 in 2014 tot EUR 620.000 in 2016.

De toelichting op de incidentele bijdrage van EUR 250.000 voor de extra capaciteit in variant 1 (het betreft een incidentele bijdrage t/m 2016) is beperkt. Er wordt geen gedetailleerde uiteenzetting gegeven wanneer en waarvoor deze middelen worden ingezet.

- Is er voldoende rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen? In de 'Opmaat naar het verbeterplan' wordt een mogelijkheid vermeld om parkeerhandhaving volgens het Amsterdamse model te organiseren. Hierbij vindt handhaving plaats met behulp van een nieuwe technologie zoals kenteken-parkeren en mobiel scannen.

In de 'Opmaat naar het verbeterplan' zou ons inziens, naast het vermelden van de aanvullende middelen, ook informatie opgenomen dienen te worden over de inzet ervan en de mate van zekerheid dat beoogde (organisatorische) resultaten ook daadwerkelijk behaald zullen worden.

▣ **Betrek uitkomsten van lopend onderzoek P+R-beleid in planvorming**

Met de uitkomsten van het lopende onderzoek naar het P+R-beleid kan een op feiten gebaseerde analyse tot aanscherping van het verbeterplan leiden. Er is nu nog teveel gebaseerd op aannames.

▣ **Intensiveren (en formaliseren) afspraken ketenpartners**

Wij geven in overweging om de huidige procesgang en werkwijze met ketenpartners (onder meer het Parkeerbedrijf, SoZaWe, VZN) te analyseren (waar gaat het goed en waar kan het beter) en gerichte afspraken te maken om de samenwerking verder te professionaliseren. Daar waar noodzakelijk adviseren wij afspraken te formaliseren (d.m.v. een contract/SLA).

▣ **Beoordeel huidige hiërarchische structuur (tijdelijk tot 1 januari)**

Om het nieuwe hoofd Stadstoezicht voldoende ruimte te geven voor verandering zijn er tot 1 januari 2014 tijdelijke rollen en bevoegdheden neergezet. We geven u in overweging of deze situatie niet langer gehandhaafd zou moeten blijven om voldoende ruimte te blijven bieden.

▣ **Overgang naar SSC is in huidige situatie niet zonder risico**

In algemene zin geldt dat wanneer afdelingen of processen worden overgedragen naar een SSC een van de succesfactoren is de mate van 'in control' zijn bij de fase van overgang. Kijkend naar de afdeling Stadstoezicht is het van belang dat de noodzakelijke en verwachte managementinformatie helder zijn zodat hiermee de vraagstelling naar SSC helder wordt.

▣ **Neem actuele ontwikkeling mee in het verbeterplan**

Op 1 juli heeft minister Opstelten de Kamer een brief gestuurd, relevante punten hierin zijn in ieder geval:

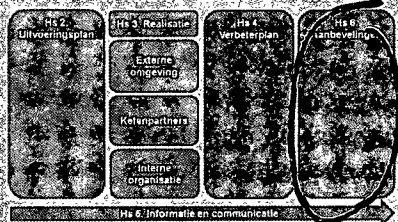
Flexibiliteit inzet van toezicht en handhavers vergroten

Naast de BOA's die een gemeente in vaste dienst heeft voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte, kan er behoefte zijn aan (tijdelijke) extra capaciteit om piekmomenten en ziekte van eigen personeel op te vangen. gemeenten kunnen deze extra capaciteit realiseren met regionale samenwerking, maar ook door het inhuren van particuliere boa's. Met ingang van 1 januari 2014 zal minister Opstelten van Justitie toestaan dat gemeenten particuliere BOA's inhuren voor het gehele Domein I Openbare ruimte

Samenwerking tussen politie en boa's versterken

Een goede samenwerking in de openbare ruimte tussen politie en gemeentelijke boa's is cruciaal voor effectief toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Aangezien ze in elkaars verlengde opereren en in dezelfde openbare ruimte actief zijn, is een intensieve onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling essentieel. Artikel 4 BBO wordt gewijzigd met het oog op het laten vervallen van de landelijke toetsing op noodzaak van uitbreiding van het aantal gemeentelijke boa's Openbare ruimte. Deze toetsing zal in de driehoek plaatsvinden.

6. Aanbevelingen (4)



6.2 Aanbevelingen gericht op toekomstige organisatieveranderingen, in algemene zin

■ Het organiseren van een kritische tegenkracht

Wij geven in overweging om bij toekomstige plan- en besluitvorming voldoende kritische tegenkracht te organiseren. Een (extern) deskundige dient te beschikken over meedenkende en adviserende capaciteiten en – misschien nog wel belangrijker – moet een luis in de pels zijn daar waar de situatie erom vraagt. Hiermee wordt bedoeld dat deze deskundige gefocust dient te zijn op onrealistische doelstellingen en veronderstellingen, en hierover kritische vragen stelt.

Belangrijk is om zekerheid te krijgen over de realistisch vertrekpunt (al dan niet voorzien van een 'bruidschat') en een realiseerbare doelstelling voor de komende jaren.

■ Zorg voor een gedegen en goedonderbouwde begroting

In het verlengde hiervan willen wij specifiek de aandacht vragen voor het zorg dragen van een goede en gedegen begroting. Een sluitende begroting waar geen goed onderbouwde 'onderliggers' bij zitten dient eigenlijk niet vastgesteld te worden. Met name op de uitgangspunten van de begroting dient de verdieping gezocht te (kunnen) worden.

Tevens is het van start gaan met een (sluitende) begroting met hierin taakstellingen zonder verdere invulling erg kwetsbaar, veelal omdat de periode tussen vaststelling van de begroting en de resterende periode voor het realiseren van deze taakstelling vaak tekort is (gebleken).

■ In kaart brengen van de consequenties van aanvullende taken

Wij geven in overweging om bij toekomstige uitbreiding van aanvullende taken vooraf een gedegen analyse te maken van de impact. Hierbij dient onder meer aandacht te zijn voor:

- de kwaliteit van de bijkomende taken en de eventuele impact daarvan op de bestaande organisatie (bij bijvoorbeeld het overnemen van taken waarbij het niveau van uitvoering ondermaats is
- de impact op de reeds vastgestelde doelstellingen (en het eventueel tijdig bijsturen indien de situatie daarom vraagt)

- de impact op de organisatie inrichting (wordt de span of control niet te groot?)

- de impact op de financiële doelstellingen (en het tijdig management van verwachting indien noodzakelijk)

- de informatievoorziening (de herinrichting van de planning & control cyclus)

■ Focus op doelstelling SSC

Wij geven in overweging om bij de ontwikkeling van het SSC gericht stil te staan bij de ambities. Wat wordt het doel van het SSC? Is de reden van het vormgeven van het SSC het verhogen van de kwaliteit of een reductie van de kosten? Of wellicht een combinatie?

Onze ervaring bij het oprichten van SSC's is dat een combinatie in veel gevallen (te) ambitieus is. En zeker op korte termijn. Indien het beoogde doel van de oprichting van het SSC betrekking heeft op het verhogen van de kwaliteit van de output dan is het niet ondenkbaar dat de kosten (met name in de beginfase) zullen stijgen.

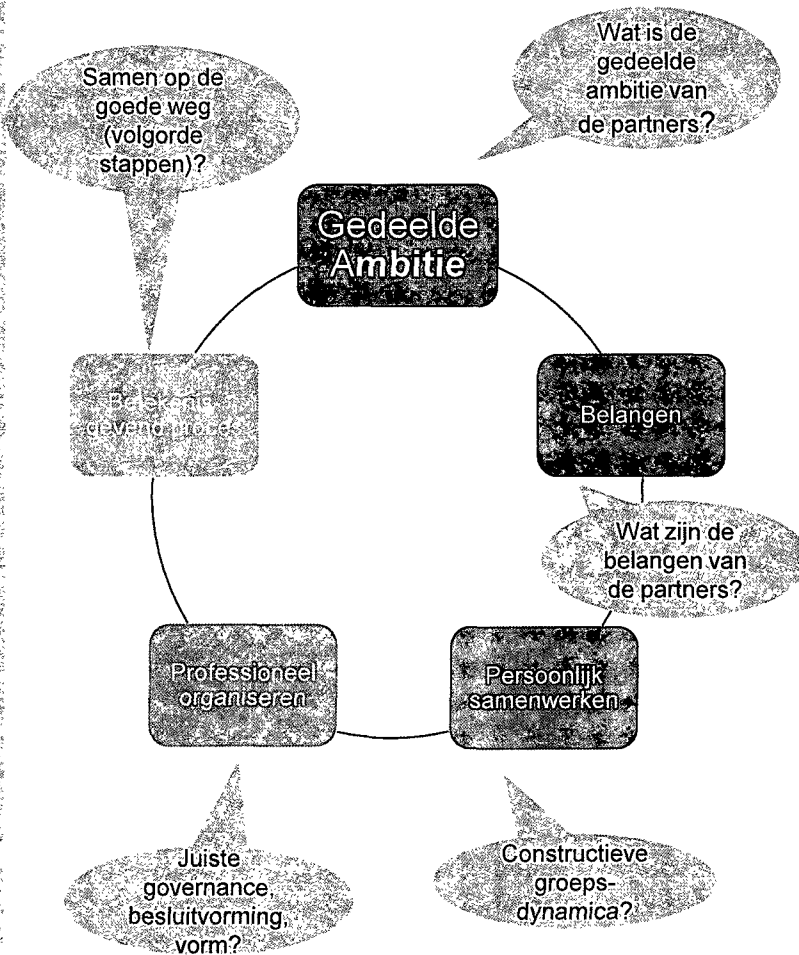
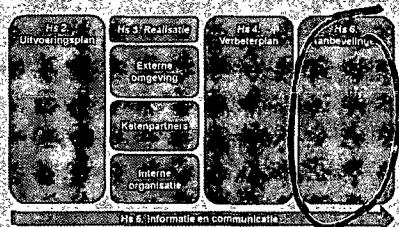
Ook hiervoor geldt derhalve, wees realistisch in de verwachtingen.

Verder is onze ervaring dat bij een transitiefase er een aantal kritische momenten ontstaan. De periode vlak voor het 'turn key moment' levert vaak kwetsbare situaties op voor de processen met het karakter 'going concern'. Dit geldt eveneens voor de periode vlak na het 'turn key moment'. In deze tweede fase zijn er additioneel ook nog risico's die horen bij het opstarten van de nieuwe situatie. Ons advies is om dergelijke risico's goed in beeld te hebben en de juiste acties hieraan te koppelen.

Om adequaat te kunnen handelen (in onvoorziene situaties) is het van belang de leidinggevende posities tijdig ingevuld te hebben en geen periode van 'vacuüm' te laten ontstaan.

Daar waar er sprake is van 'overgang van administraties' is het van belang te zorgen voor een situatie van 'huis op orde' alvorens er tot migratie wordt overgegaan. Dit klinkt logisch, maar valt in de praktijk, achteraf, vaak tegen.

6. Aanbevelingen (5)



Bron: Leren samenwerken tussen organisaties, door Edwin Kaats & Wilfred Opheij

Een samenhangende kijk op samenwerking

Tijdens het onderzoek naar het ontstaan van de problematiek bij Stadstoezicht is ons opgevallen dat niet altijd voldoende is stilgestaan bij de condities voor een succesvolle samenwerking. In dit rapport is vrij uitgebreid stilgestaan bij de *organisatie* van Stadstoezicht (sturen op doelen en realisatie van resultaat). In de figuur links staan echter nog een aantal elementen die van belang . Alle elementen hebben betrekking op samenwerking en zijn van belang bij toekomstige organisatieveranderingen:

▫ Gedeelde ambitie

Het is belangrijk om de mate van gedeelde ambities te bespreken en ook de betekenis en de waarde van de ambitie voor de sleutelspelers, zodat onduidelijkheden van samenwerking voorkomen kunnen worden. Door Stadstoezicht is geen duidelijke keuze gemaakt in de na te streven doelen, waardoor een tegenstrijdigheid is ontstaan. Daar komt bij dat onduidelijkheid ontstond over de ambitie 'integraal werken' voor alle betrokkenen. Is het de bedoeling dat elke medewerker generalist wordt of blijft er specialisme?

▫ Belangen

Voor een goede samenwerking is het van belang om te bepalen in hoeverre samenwerking een waarde creëert voor alle partners. In de uitvoeringsfase bij Stadstoezicht hadden politie, Veiligheidszorg Noord, RO/EZ en de Milieudienst de dialoog met elkaar moeten aangaan over hun belangen in deze samenwerking.

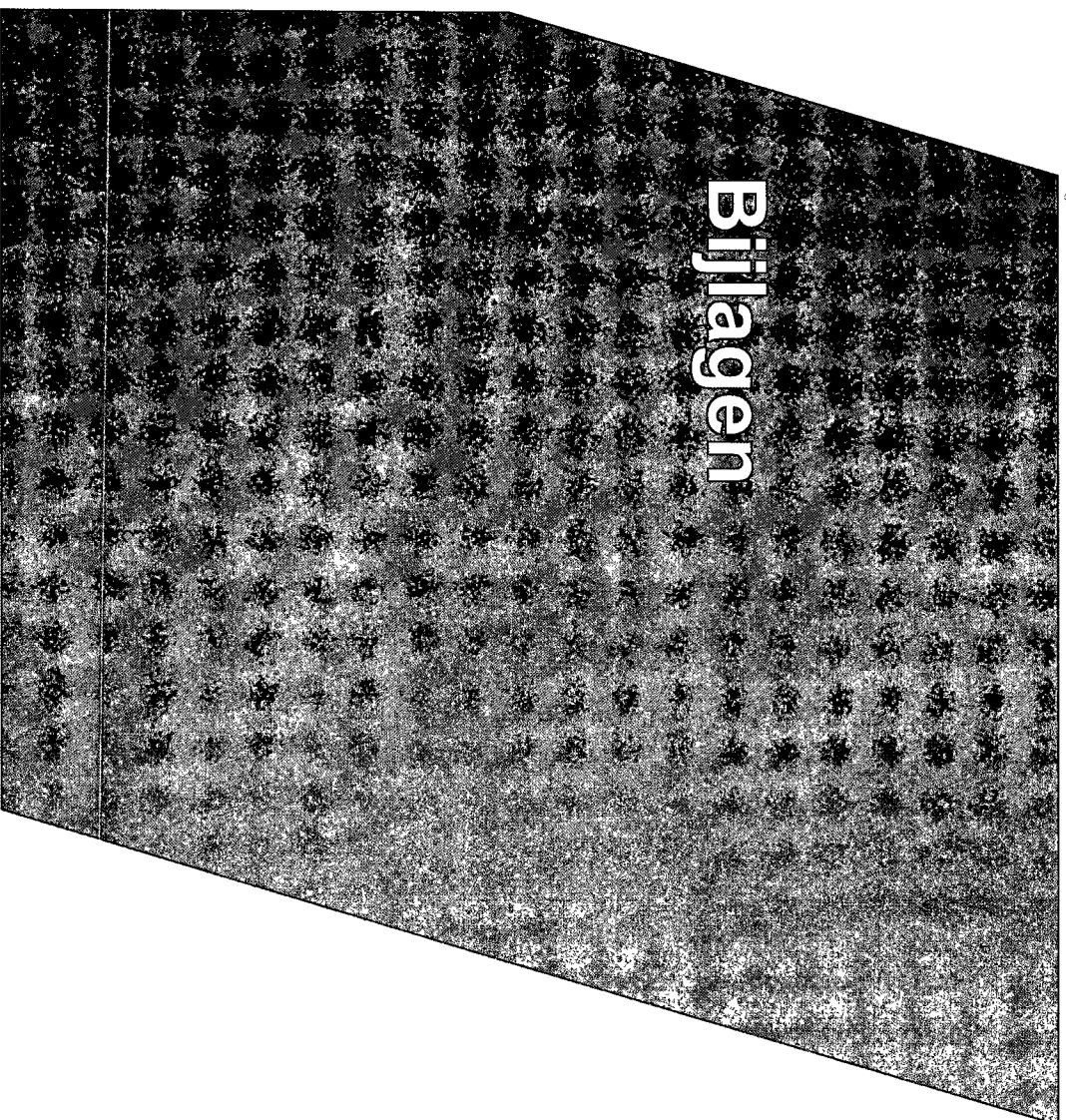
▫ Persoonlijk samenwerken

Bij de realisatie van de doelen van Stadstoezicht is veel gevraagd van medewerkers die mogelijk niet beschikken over het vermogen dat te realiseren. Het was goed geweest voorafgaand aan de implementatie in kaart te brengen in welke mate deze groep begeleiding nodig zou zijn bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

▫ Betekenisgevend proces

Voor een succesvol verloop van de werkzaamheden van Stadstoezicht was het goed geweest afspraken te maken over de mate waarin sprake is van doordachte fasering en timing, de balans tussen inhoudelijke en procesmatige aandacht voor samenwerking en de mate waarin sprake is van heldere rolverdeling en procesregie

Bijlagen





Bijlage I
Opdrachtbrief

De opdrachtbrief is separaat bijgevoegd.

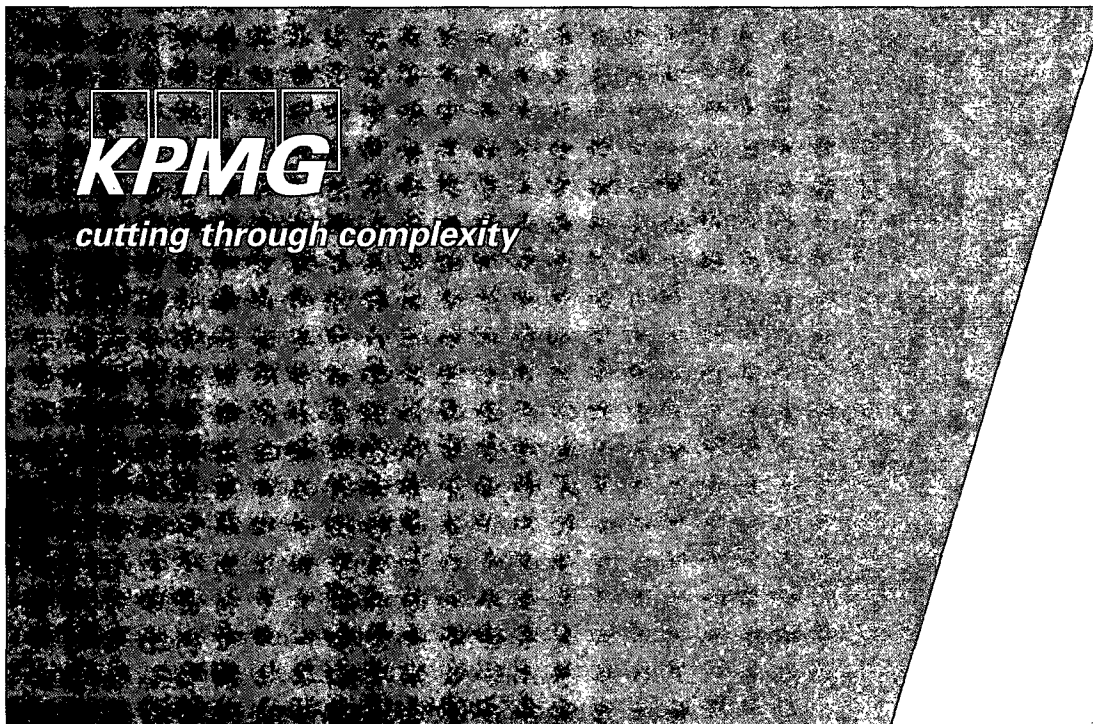
Geïnterviewde personen en Documentstudie

In het kader van de opdracht hebben wij de volgende medewerkers geïnterviewd:

- **Maarten Ruys**, gemeentesecretaris gemeente Groningen;
- **Mieke Kortbeek**, directeur Stadsbeheer
- **Hans Tuithof**, beoogd afdelingshoofd Stadstoezicht
- **Ben Bosch**, kwartiermaker en vakdirecteur Stadstoezicht
- **Henriette Wassink**, controller Stadsbeheer
- **Herald de Vries**, financieel consulent Stadsbeheer
- **Rija Blaauw**, beleidsmedewerker Bestuursdienst
- **Koen Eekma**, hoofd S&O Bestuursdienst

In het kader van de opdracht hebben wij de volgende documenten bestudeerd:

- AEF rapportage: "Toezicht en handhaving in de openbare ruimte Gemeente Groningen", 10 januari 2008
- Memo van de Bestuursdienst aan de afdeling S&O, "Budgetneutraal? Opbrengsten Vakdirectie Handhaving, 25 maart 2009
- Collegebesluit van 11 april 2011 met het onderwerp 'Uitvoeringsplan vakdirectie Stadstoezicht'
- Het Handhavingprogramma Stadstoezicht 2012
- De analyse Stadstoezicht van 25 juli 2012
- De analyse Stadstoezicht van 13 december 2012 van de onderzoeksgroep: Marjan van der Weij, Leo Flooren en Koen Eekma
- Collegebesluit van 15 januari 2013 met het onderwerp 'Ontwikkelingen Stadstoezicht'
- Aanvraag extra beleidsmiddelen, risico's en ontwikkelingen, 6 maart 2013 (notitie aan MT Stadsbeheer, van Thoos van der Hem)
- De afspraken over de werkwijze van Stadstoezicht van 25 maart 2013
- Het discussievoorstel van 12 april 2013 met het onderwerp 'Ontwikkelingen Stadstoezicht Vervolg'
- De bijlage bij het collegevoorstel 'Ontwikkelingen Stadstoezicht vervolg' van april 2013: 'Opmaat naar het verbeterplan' Stadstoezicht
- De brief van 3 mei 2013 van het college aan de Raad met het onderwerp 'Informatie vervolg Stadstoezicht'
- De brief van het college aan de Raad van 22 mei 2013 met het onderwerp 'Resultaat bespreking 'Informatie Stadstoezicht vervolg'
- Format aanvraag extra beleidsmiddelen, risico's en ontwikkelingen (onderbouwing bij tekorten in 'Opmaat naar het verbeterplan')
- Kadernota re-integratie/participatie Gemeente Groningen 'Actief in goede banen', 6 oktober 2011



© 2013 KPMG Accountants N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263683, is een dochtermaatschappij van KPMG Europe LLP en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG, het logo en 'cutting through complexity' zijn geregistreerde merken van KPMG International.