

Rekenkameronderzoek

Inhuur van handhavers in Gemert-Bakel en Laarbeek

Rekenkamercommissie Gemert-Bakel en Laarbeek
7 juli 2017

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Laura Meijer

Inhoud

1.	Inleiding.....	2
1.1	Introductie.....	2
1.2	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	2
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	4
1.4	Leeswijzer	4
2.	Bevindingen.....	5
2.1	Het handhavingsbeleid.....	5
2.2	Wie handhaaft wat?	9
2.3	Samenwerking met verschillende handhavingsorganisaties	12
2.4	Uitvoeringskaders voor de inzet van handhaving	13
2.5	Resultaten van ingehuurde handhaving	15
2.6	Kosten.....	18
2.7	Evaluatie en verbeterpunten	20
3.	Conclusies en aanbevelingen	24
3.1	Conclusies.....	24
3.2	Aanbevelingen.....	26
	Geraadpleegde personen.....	27
	Bestuurlijke reactie gemeente Gemert Bakel	28
	Bestuurlijke reactie gemeente Laarbeek	30
	Nawoord Rekenkamercommissie Gemert-Bakel & Laarbeek.....	31

1. Inleiding

1.1 Introductie

De rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek uit te laten voeren naar de inzet van BOA's in de gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek. Het gaat om de functie die in veel gemeenten wordt aangeduid als 'stadswacht'. Het gaat om de toezichthouders op onder meer de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Drank- en Horecawet, het parkeerbeleid, evenementen et cetera. Zowel Gemert-Bakel als Laarbeek werken (gedeeltelijk) met ingehuurde toezichthouders en de rekenkamercommissie is benieuwd of er verschillen zijn in de effectiviteit van deze toezichthouders. Ook wil de rekenkamercommissie inzicht in de voor- en nadelen van de gekozen uitvoeringsvorm. Dit rekenkameronderzoek moet de beide gemeenteraden inzicht verschaffen in de verschillen in effectiviteit en efficiency tussen de beide gemeenten bij de inzet van (ingehuurde) handhavers en de daaraan verbonden voor- en nadelen. De onderlinge vergelijking is uitdrukkelijk bedoeld om goede praktijken en leerpunten te identificeren, niet om de gemeenten aan elkaar af te meten.

De reden dat de rekenkamercommissie besloten heeft onderzoek te doen naar de inzet van externe BOA's komt voort uit de wens de gemeenteraden te voeden met informatie. Het onderzoek komt niet voort uit concrete zorgen over de uitvoering. Er zijn geen berichten dat de uitvoering plots tot een verhoging van klachten leidt, of dat er anderszins aanwijzingen zijn dat de uitvoering niet goed gaat.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie Gemert-Bakel en Laarbeek heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd: *In hoeverre is de uitvoering van het handhavingsbeleid door BOA's in de gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek efficiënt en doeltreffend?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

	Onderzoeksvragen	Normen
1a	In hoeverre heeft de gemeenteraad of het college (de kaders voor) het handhavingsbeleid vastgesteld?	▪ Het gemeentebestuur heeft (de kaders voor) het handhavingsbeleid vastgesteld ▪ Het beleid (of het uitvoeringsprogramma) omvat het totale pakket van handhaving, inclusief de inzet van stadswachten ▪ Het beleid (of het uitvoeringsprogramma) bevat afspraken over de aspecten waarover het college de gemeenteraad informeert
1b	Wat zijn de uitgangspunten van het handhavingsbeleid?	▪ De gemeenteraad of het college hebben heldere, concrete en meetbare doelen opgenomen in het handhavingsbeleid ▪ De gemeenteraad heeft afgewogen keuzes gemaakt inzake het handhavingsbeleid en gewenste nalevingsniveaus

	Onderzoeksvragen	Normen
2	Voor welke aspecten van het handhavingsbeleid worden handhavers ingeschakeld?	▪ Alle aspecten van het handhavingsbeleid zijn bij handhavingsorganisaties ondergebracht ▪ Het college heeft een expliciete afweging gemaakt tussen de uitvoer zelf doen of door een externe organisatie
3	Hoe verloopt de samenwerking met de verschillende handhavingsorganisaties?	▪ De verschillende handhavingsorganisaties (zoals de ingehuurde organisatie en de politie) werken in de praktijk goed samen (communicatie verloopt soepel c.q. er is geen/weinig discussie) ▪ De onderlinge afbakening van de taken is duidelijk
4	Welke uitvoeringskaders zijn er gesteld voor de inzet van handhaving?	▪ Het jaarplan bevat voor de interne handhavers kaders voor de uitvoering en resultaten van de uitvoering ▪ Het contract met de externe leverancier bevat voor de extern ingehuurde handhavers kaders voor de uitvoering en resultaten van de uitvoering ▪ De kaders zijn overeenkomstig de gestelde doelstellingen van het handhavingsbeleid
5	Hoe wordt uitvoering gegeven aan het handhavingsbeleid door de ingehuurde organisatie?	▪ De uitvoering is conform het handhavingsbeleid (en/of het uitvoeringsprogramma) ▪ De uitvoering is conform gemaakte afspraken
6	Wat zijn de resultaten van de ingehuurde handhaving?	▪ De resultaten zijn overeenkomstig met de gestelde doelstellingen van het handhavingsbeleid (doeltreffend) ▪ Er vinden regelmatige rapportages plaats ▪ De rapportages zijn gericht op resultaten
7	Wat zijn de kosten van (de inhuur van) stadswachten?	▪ Het college heeft een expliciete afweging gemaakt ten aanzien van de kosten en de gewenste resultaten ▪ De uitvoering is doelmatig (gegeven het uitvoeringsniveau en het kwaliteitsniveau van de BOA, niet significant duurder dan intern uitvoeren)¹
8	Welke voor- en nadelen brengt de gekozen vorm van handhaving met zich mee?	▪ Het college heeft de mogelijke voor- en nadelen meegenomen in het besluit om externe handhavers in te huren ▪ De voor- en nadelen zijn onderdeel van een jaarlijkse evaluatie van het ingezette uitvoeringsbeleid
9	Welke concrete lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoeren van het handhavingsbeleid?	▪ Het college evalueert de uitvoering van het handhavingsbeleid jaarlijks bij de presentatie van het jaarverslag ▪ Het college heeft oog voor mogelijke verbeteringen en deelt deze opties met de gemeenteraad

¹ Het streven is om een uitspraak te kunnen doen op basis van deze norm. Dit is echter wel afhankelijk van de binnen de gemeenten beschikbare kosten- en inzetgegevens.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het rapport richt zich op de huidige inzet van externe handhavers in de gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek. Het onderzoek omvat de volgende aspecten:

- de uitvoering van de BOA-/ stadswacht-taak voortvloeiend uit het gemeentelijk handhavingsbeleid, bijvoorbeeld toezicht op parkeerbeleid, drank- en horecawet, openbare orde et cetera (BOA Domein I);
- waarbij de focus ligt op de taakuitvoering door externe partijen (City 360, Stichting Stadswacht Helmond), maar waar voor zover relevant ook de uitvoering door interne BOA's (ambtenaren in dienst van de gemeenten) wordt meegenomen;
- de periode 2015-2016;
- de gemeenten Laarbeek en Gemert-Bakel, zowel als individuele gemeenten als in onderlinge samenhang voor die onderdelen waarop mogelijk samengewerkt wordt binnen het handhavingsbeleid voor wat betreft de inhuur van handhavers.

1.4 Leeswijzer

De negen onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 2.1 tot en met 2.7 van dit rapport. Elke paragraaf begint met een oordeel over de mate waarin de gemeenten voldoen aan de - per onderzoeksvraag - gestelde normen. Vervolgens wordt ingegaan op de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag. Elke paragraaf sluit af met de onderbouwing van de score op de gestelde norm. Hoofdstuk 3 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

2. Bevindingen

2.1 Het handhavingsbeleid

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- *In hoeverre heeft de gemeenteraad of het college (de kaders voor) het handhavingsbeleid vastgesteld?*
- *Wat zijn de uitgangspunten van het handhavingsbeleid?*

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
Het gemeentebestuur heeft (de kaders voor) het handhavingsbeleid vastgesteld	Voldoet	Voldoet
Het beleid (of het uitvoeringsprogramma) omvat het totale pakket van handhaving, inclusief de inzet van stadswachten	Voldoet	Voldoet
Het beleid (of het uitvoeringsprogramma) bevat afspraken over de aspecten waarover het college de gemeenteraad informeert	Voldoet	Voldoet
De gemeenteraad of het college hebben heldere, concrete en meetbare doelen opgenomen in het handhavingsbeleid	Voldoet deels	Voldoet deels
De gemeenteraad heeft afgewogen keuzes gemaakt inzake het handhavingsbeleid en gewenste nalevingsniveaus	Voldoet deels	Voldoet niet

Gemert-Bakel

Het college van Gemert-Bakel stuurde, na vaststelling in het college, de Handhavingsnota 2015-2018 op 10 februari 2015 naar de raad samen met het Integraal

Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015 en het Jaarverslag 2013-2014.² De Handhavingsnota bevat een theoretisch kader op basis waarvan de prioriteitenlijst vorm heeft gekregen. De gemeente zet de handhavingsuren in op basis van deze prioriteitenlijst: ze verdeelt het beschikbare budget over de prioriteitenlijst door van bovenaan de lijst budget toe te kennen tot het budget op is. Alles onder aan de streep wordt niet gehandhaafd. In de raadscommissievergadering Algemene Zaken, Financiën en Vastgoed (AZFV) van 25 februari 2015 gaf een aantal partijen aan meer informatie te willen over de afwegingen wel of niet te handhaven en de prioritering. Het college zegde toe een werkbijeenkomst over de prioritering te organiseren.³ Deze bijeenkomst vond plaats op 5 maart 2015 in een ingelaste commissievergadering AZFV. In deze bijeenkomst gaven de partijen hun visies op de prioriteitenlijsten per uitvoerder. Een aantal punten konden wat de raadsleden betreft minder uren handhaving krijgen terwijl andere punten juist meer aandacht behoeften. Een van de belangrijkste punten voor de raad was de controle op permanente bewoning op recreatieterreinen. Hier zou de raad meer capaciteit voor ingezet willen zien. De raad vroeg zich in de vergadering ook af of er geen sprake was van dubbele inzet bij bijvoorbeeld controles op crossen (SSH en milieupolitie) en enkele activiteiten van Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) die ook door andere organisaties uitgevoerd zouden worden.⁴ Een reactie van de burgemeester op de vragen en opmerkingen van deze vergadering kwam op 12 maart, een week voor de behandeling van de nota in de gemeenteraadsvergadering

² Adviesnota aan de raad. Onderwerp: Integrale handhavingsnota 2015-2018. d.d. 10-02-2015.

³ Verslag van de raadscommissievergadering Algemene Zaken, Financiën en Vastgoed d.d. 25-02-2015.

⁴ Verslag van de raadscommissievergadering Algemene Zaken, Financiën en Vastgoed d.d. 05-03-2015.

van 19 maart.⁵ Rode draad in de terugkoppeling van de burgemeester was een gebrek aan capaciteit en middelen door een ontoereikend budget. De opties die de raad in de commissie had aangedragen werden in het document weerlegd met argumenten. In de raadsvergadering van 19 maart 2015 dienden de Lokale Realisten een motie en een amendement in. De motie had betrekking op een andere manier van controleren op milieuzaken bij bedrijven, namelijk door gebruik te maken van checklists, om efficiënter te controleren en daarmee meer controles uit te kunnen voeren binnen het beschikbare budget. De beantwoording van de burgemeester gaf de indieners van de motie voldoende vertrouwen, waardoor zij de motie introkken. Het amendement vroeg het college tweemaal per jaar aan de raad te rapporteren over het aantal controles per doelgebied, het aantal overtredingen per doelgebied en de aard van de overtredingen in hoofdlijnen. Het amendement werd unaniem aangenomen.⁶ Hiermee stelde de raad de handhavingsnota vast en nam hij kennis van het handhavinguitvoeringsprogramma en het jaarverslag 2013-2014.⁷

Laarbeek

Op 3 november 2015 stelde het college de Integrale Handhavingsnota 2016-2019 vast.⁸ Met hetzelfde besluit stelde het college ook het uitvoeringsprogramma 2016 vast. Het uitgangspunt van de Handhavingsnota is het beschikbare budget. Het college vroeg, na vaststelling in het college, de gemeenteraad om zijn zienswijze. De commissie Algemene Zaken behandelde de handhavingsnota en het uitvoeringsprogramma in de vergadering van 19 november 2015 en besloot na een toelichting door de burgemeester dat ze geen aanpassingssuggesties hadden, uitgezonderd het verzoek om terug te komen bij de raad indien er tussendoor aanpassingen nodig zijn in de nota of in het uitvoeringsprogramma.⁹

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

Het theoretisch kader van beide handhavingsnota's bestaat uit een risicoanalyse op basis van een landelijke methodiek, ontwikkeld door het toenmalig ministerie van VROM, het naleefgedrag op basis van de Tafel van 11 en een notie van lokale politieke of maatschappelijke opvattingen. Aan de hand van dit in beide gemeenten gehanteerde theoretisch kader maken zowel Gemert-Bakel als Laarbeek ieder voor zich een tabel met het aantal uren dat per onderwerp beschikbaar is. Hierin is terug te vinden of op bepaalde onderwerpen toezicht plaats zal vinden (x uren) of niet (0 uren). Dit theoretisch kader is toegepast in het handhavingsuitvoeringsprogramma waarin de handhavingstaken vorm gekregen hebben.

Beide gemeenten omschrijven de uitgangspunten voor toezicht en handhaving aan het begin van de handhavingsnota als volgt:

“Door uitvoering te geven aan de gemeentelijke handhavingstaken wordt gestreefd naar:

- *het voorkomen en opheffen van gevaar, hinder / overlast en schade voor burgers, bedrijven en instanties die het gevolg is van het overtreden van regels van omgevingsrecht;*

⁵ Memo, kenmerk 995722. Reactie burgemeester op vragen en opmerkingen commissiebehandeling handhavingsbeleid.

⁶ Notulen raadsvergadering 19 en 23 maart 2015.

⁷ Raadsbesluit Integrale handhavingsnota 2015-2018 d.d. 19 maart 2015.

⁸ Raadsinformatiebrief Bekendmaking Handhavingsbeleid 2016-2019 en Uitvoeringsprogramma 2016 d.d. 21-10-2015.

⁹ Geluidsfragment vergadering commissie AZ 19-11-2015.

- *het behoud c.q. herstel van een goed woon- en leefmilieu en andere omgevingskwaliteiten die als gevolg van overtredingen van de regels van omgevingsrecht onder druk (kunnen) komen te staan;*
- *het voorkomen / opheffen van maatschappelijke gevoelens van angst, ongerustheid en ergernis die gevoed worden door de omstandigheid dat regels van omgevingsrecht overtreden worden;*
- *de waarborging van rechtsgelijkheid.”¹⁰*

In beide gemeenten bevat de handhavingsnota een theoretische beschrijving van de diverse typen doelen:

- “Inputdoelstellingen (heeft betrekking op de inzet van de organisatie);
- Prestatiedoelstellingen (heeft betrekking op de geleverde prestaties van de organisatie);
- Naleefdoelstellingen (heeft betrekking op de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd.”¹¹

Gemert-Bakel en Laarbeek hanteren beide geen naleefdoelstellingen. De uitgangspunten zijn niet nader gespecificeerd: de nota geeft bijvoorbeeld niet aan wat het college verstaat onder een ‘goed woon- en leefmilieu’. Ook een nulmeting voor de bepaling van de ‘maatschappelijke gevoelens van angst, ongerustheid en ergernis’ is niet aanwezig. Zo kunnen de gemeenten niet precies bepalen in hoeverre het handhavingsbeleid doeltreffend is. Ook hanteren beide gemeenten geen prestatiedoelstellingen waarbij bijvoorbeeld de handhavingsactiviteiten per onderwerp zijn benoemd. Beide gemeenten definiëren de doelen in termen van input; in aantal in te zetten toezichturen.

Er zijn enkele in het oog springende verschillen tussen de gemeenten: Een verschil tussen beide gemeenten is dat in Gemert-Bakel de raad het handhavingsbeleid vaststelt. In Laarbeek stelt het college het handhavingsbeleid vast en informeert de raad hierover. Dit betekent dat de raad geen kaderstellende rol heeft ten aanzien van de handhaving.

Een ander beleidsmatig verschil is dat zowel uit diverse gesprekken als uit de handhavingsresultaten blijkt dat Laarbeek een beleid van niet-sanctioneren heeft. In de handhavingsnota komt dit tot uiting in de zinnen “De gemeente Laarbeek vindt het belangrijk dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt gestimuleerd”¹² en “De voorkeur binnen de gemeente Laarbeek is om vooral het spontane naleefgedrag te verbeteren”.¹³ Het college geeft in de handhavingsnota aan dat waar nodig de gemeente kan inzetten op “geforceerde naleving” om de naleving te verbeteren, maar in de praktijk is het beleid dat de BOA in Laarbeek niet sanctionerend optreedt.

¹⁰ Handhavingsnota Gemert-Bakel pagina 6; Handhavingsnota Laarbeek pagina 6.

¹¹ Handhavingsnota Gemert-Bakel pagina 34; Handhavingsnota Laarbeek pagina 31.

¹² Handhavingsnota Laarbeek pagina 16.

¹³ Handhavingsnota Laarbeek pagina 17.

Er is ook een verschil te zien in de prioriteiten. In Gemert-Bakel heeft de aanpak van de volgende fenomenen een hoge prioriteit:¹⁴

- Evenementenvergunningen, toezicht bij evenementen en incidentele festiviteiten
- Illegale stortingen (grof) afval
- Hondenoverlast (aanlijn- en opruimplicht, verbod in gebieden)¹⁵
- Crossterreinen en natuurgebieden
- Overlast jeugdgroepen

In Laarbeek heeft de aanpak van de volgende drie fenomenen een hoge prioriteit:¹⁶

- Hondenoverlast (aanlijn- en opruimplicht, verbod in gebieden)
- Plakken en kladden
- Openbaar water (bijv. Passantenhaven)

Ten slotte geven beide gemeenten aan welke fenomenen een lage prioriteit hebben en om die reden geen toezichten toebedeeld krijgen. Gemert-Bakel is hier heel expliciet in en beschrijft dit in een apart hoofdstuk in het handhavingsuitvoeringsprogramma: “Wat doen we niet”.

Bevinding over de uitgangspunten

In Gemert-Bakel heeft de gemeenteraad de kaders voor het handhavingsbeleid vastgesteld. College en raad hebben afspraken gemaakt over het informeren van de raad. Het handhavingsbeleid is een integrale nota met alle handhavers per doelgebied, met overzichtstabellen van het aantal te besteden uren aan de handhaving per onderwerp. Hiermee voldoet Gemert-Bakel aan de gestelde normen.

In Laarbeek heeft het college het handhavingsbeleid vastgesteld. Hieruit blijkt dat in Laarbeek de raad voor zichzelf op dit vlak niet een kaderstellende rol ziet. Voor de duidelijkheid: dit is ook niet verplicht. De handhavingsnota beschrijft de opzet van een jaarlijkse rapportage naar de raad en bevat een overzicht van de handhavingstaken per uitvoerende organisatie. Hiermee voldoet Laarbeek aan de gestelde normen.

Het handhavingsbeleid van beide gemeenten kent een abstracte set uitgangspunten, die niet gespecificeerd is in heldere en meetbare doelen. Beide gemeenten kiezen ervoor de handhavingsdoelen niet in termen van nalevingsniveau te definiëren. Ook hanteren beide gemeenten geen prestatiedoelen. De gehanteerde inputdoelstellingen zijn in beide gemeenten helder, concreet en meetbaar. Daarmee voldoen beide gemeenten deels aan de eerste norm. Er zijn doelen opgenomen, maar die kunnen specifieker.

¹⁴ Handhavingsuitvoeringsprogramma 2017, gemeente Gemert-Bakel.

¹⁵ Het thema hondenoverlast heeft met ingang van 2017 een hoge prioriteit.

¹⁶ Integrale Handhavingsnota 2016-2019 en Uitvoeringsprogramma 2016, gemeente Laarbeek.

De raad van Gemert-Bakel heeft op basis van een uitgebreid theoretisch kader een prioriteitenlijst vastgesteld op basis waarvan zij het beschikbare budget inzet. Er wordt niet vanuit doelen en benodigde capaciteit budget toegekend, maar vanuit het beschikbare budget wordt bekeken welke capaciteit voor welke doelen ingezet wordt. Een positief punt is dat de raad hiermee een expliciete keuze kan maken. Ook is duidelijk op welke onderwerpen de gemeente niet handhaaft. Het is echter niet duidelijk welk nalevingsniveau de gemeente nastreeft. Daarmee voldoet Gemert-Bakel gedeeltelijk aan de gestelde norm van afgewogen keuzes.

Het college van Laarbeek gaat bij het opstellen van het handhavingsbeleid direct uit van het beschikbare budget en maakt niet inzichtelijk wat er nodig zou zijn geweest om op het gewenste niveau te handhaven. Hoe het aantal in te zetten uren tot stand gekomen is, is niet inzichtelijk. Daarmee voldoet Laarbeek niet aan de gestelde norm van afgewogen keuzes.

2.2 Wie handhaaft wat?

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- Voor welke aspecten van het handhavingsbeleid worden handhavers ingeschakeld?

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
Alle aspecten van het handhavingsbeleid zijn bij handhavingsorganisaties ondergebracht	Voldoet	Voldoet
Het college heeft een expliciete afweging gemaakt tussen de uitvoer zelf doen of door een externe organisatie	Voldoet	Voldoet

Gemert-Bakel

Het handhavingsbeleid is uitgesplitst per handhavingsorganisatie zoals de Omgevingsdienst, GGD en de SSH. De samenwerking met de SSH is in 2010 van start gegaan.¹⁷ In eerste instantie gericht op een aantal 'kleine ergernissen'. Later is het contract uitgebreid met andere taken zoals parkeren.

De uitbesteding van handhavingstaken past bij de rol als regie-gemeente. Uit de Structuurvisie 2011-2021 van de gemeente Gemert-Bakel en de Bestuursplan van de Provincie Brabant blijkt dat de gemeente Gemert-Bakel inzet op deze regierol: *"De gemeente zal zich meer en meer in haar handelen beperken tot het stellen van kaders en daar waar nodig inzetten op het organiseren en faciliteren van ontwikkelingen en processen; een nieuwe rol van de overheid (regierol). De gemeente Gemert-Bakel geeft in haar visie aan een regiegemeente te willen zijn. Dit betekent sturen op het tot stand brengen van ontwikkelingen die de gemeente belangrijk vindt, het bij elkaar brengen van de partners (belangenorganisaties, woningbouwverenigingen, welzijnsondernemingen, ondernemers en burgers) die daarin een rol kunnen spelen en het faciliteren van deze processen. Dit houdt tevens in dat de gemeente niet per se alles zelf moet doen."*¹⁸

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst d.d. 18 januari 2010 tussen de gemeente Gemert-Bakel en de Stichting Stadswacht Helmond waarbij de SSH met ingang van 1 januari 2010 drie medewerkers van Gemert-Bakel in dienst nam die in de periode 2008 - 2009 waren opgeleid als BOA door de SSH.

¹⁸ Brabantse structuurscan pagina 8-9.

De in 2010 ingezette uitbesteding aan de SSH past in de beleidslijn van Gemert-Bakel om zich te ontwikkelen van een uitvoeringsorganisatie tot een regiegemeente.¹⁹ De gemeente heeft de uitbesteding aan de SSH nooit heroverwogen; het contract wordt jaarlijks verlengd. Het rekenkameronderzoek van de gemeente Helmond naar de SSH heeft voor een aantal vragen gezorgd binnen de gemeente Gemert-Bakel en de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie is nagegaan of de problemen van de SSH zich ook in de uitvoering van taken voor Gemert-Bakel voordeden. Dat bleek niet het geval. Deze ontwikkelingen bij de SSH hebben niet geleid tot het zoeken naar mogelijk andere partijen voor de uitvoering van de BOA-taak.

Laarbeek

Tot september 2015 had de gemeente Laarbeek een eigen BOA in dienst. Deze functie zou na het pensioneren van de BOA niet meer ingevuld worden als onderdeel van de bezuinigingsslag bij de ambtelijke organisatie van Laarbeek. Door meldingen en handhavingsverzoeken na zijn vertrek zag het college zich genoodzaakt de functie opnieuw in te vullen. Voor een tijdelijke oplossing benaderde de gemeente de SSH, die op zo'n korte termijn niet de capaciteit had fulltime een bevoegde BOA te leveren. De SSH had in het verleden vaker bijgesprongen op momenten dat gemeente Laarbeek extra mankracht nodig had, zoals bij carnaval of controles voor de Drank- en Horecawet. Daarop is de gemeente bij commerciële aanbieders gaan kijken en heeft zij een detachingscontract gesloten voor een toezichthouder Openbare ruimte en APV. De BOA is gedetacheerd vanuit het commerciële toezichtbedrijf City360 en is fulltime aanwezig in Laarbeek. Hij staat onder directe aansturing van de beleidsmedewerker Team Omgevingsvergunning. Na afloop van het eerste contract is de inzet via City360 verlengd tot 2017. Op 4 januari 2017 besluit het college het contract met de BOA te continueren tot uiterlijk 31-12-2017. Het college besluit tevens om voor 2018 een structurele invulling van de beschikbare 2fte te vinden.

De keuze voor een toezichthouder, en in eerste instantie niet voor een BOA, was ingegeven door de tijdelijke aard van de inhuur, in eerste instantie maar voor drie maanden. Daarnaast kent de gemeente Laarbeek een niet-sanctioneren beleid en zijn de activiteiten van de toezichthouder gericht op algemene surveillance, waarschuwen en voorlichten. Op 30 april 2016 is de BOA beëdigd door het sectorhoofd DROS (Dienst Regionale Operationele Samenwerking) van de politie, op verzoek van de gemeente Laarbeek. Op 20 oktober 2016 besluit de gemeenteraad de APV van 2013 op een aantal punten te wijzigen, waaronder artikel 6.2 waarin het toezicht op de naleving van de APV beschreven wordt. De toezichthouder APV was de milieuwachter en sinds de wijziging in 2016 is het de buitengewoon opsporingsambtenaar.

¹⁹ Structuurvisie Gemert-Bakel, door college B&W vastgesteld op 14 juni 2011, door raad vastgesteld op 29 juni 2011. Zie verder ook de Bestuursscan (15 mei 2013) en het collegeprogramma (29 oktober 2014) voor de keuze voor de ontwikkeling richting een regiegemeente.

Bijzonderheden rond het BOA-contract Laarbeek

In dit rekenkameronderzoek komen enkele bijzonderheden rond het contract voor inhuur van de BOA naar voren. Deze liggen buiten de scope van dit rekenkameronderzoek, maar zijn het vermelden waard omdat ze onduidelijkheden in de gang van zaken in Laarbeek illustreren:

- Het contract voor de inhuur van de BOA is aangegaan met het bedrijf Bureau Handhaving Bijzondere Wetten, terwijl de BOA in dienst is van een ander – niet gelieerd - bedrijf te weten City 360.
- Volgens het contract voor de inhuur van de BOA maakt de BOA geen gebruik van zijn BOA-bevoegdheden. Er is geen formeel vastgelegd contract met Bureau Handhaving Bijzondere Wetten voor de BOA-inhuur in 2016 en 2017.
- De enkelvoudige onderhandse aanbesteding van de BOA-inhuur is niet conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Laarbeek.

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

Toezichtstaak	Gemert-Bakel	Laarbeek
Openbare orde	ja	ja
Parkeren	ja	ja
Drugsoverlast	-	ja
Evenementen en festiviteiten	ja	ja
Drank- en Horecawet	ja	ja
Honden	ja	ja
Afval	ja	ja
Woninginbraken	ja	ja
Vuurwerk	ja	ja
Overlast jeugdgroepen	ja	.. ²⁰
Hinderlijk gedrag	ja ²¹	ja
Veiligheid op de weg	ja	ja
Toezicht illegaal in gebruik genomen gemeenteground	ja	ja

²⁰ Niet als zodanig terug te vinden in administratie BOA.

²¹ Hinderlijk gedrag is opgenomen in het jaarplan van de SSH voor 2016, maar uit de rapportages over de eerste drie kwartalen van 2016 zijn geen bestede uren af te lezen.

Bevinding over de handhavingstaken

Beide gemeenten hebben het totaal aan handhavingstaken bij diverse organisaties ondergebracht. Hiermee voldoen beide gemeenten aan de eerste norm. Door de prioriteitenlijst verantwoorden beide gemeenten dat ze niet alle taken oppakken.

Gemert-Bakel heeft in het verleden de keuze gemaakt om voor het toezicht op 'een aantal kleine ergernissen' de SSH in te schakelen. Vanuit die situatie is uiteindelijk de huidige constructie ontstaan. De gemeente heeft gekozen voor een rol als regiegemeente en heeft geen noodzaak gezien de huidige constructie te heroverwegen. Hiermee voldoet Gemert-Bakel aan de norm. Voor de stadswachttaken heeft Laarbeek een bewuste keuze gemaakt om de uitvoer bij een externe organisatie te beleggen. Hiermee voldoet Laarbeek aan de tweede norm

2.3 Samenwerking met verschillende handhavingsorganisaties

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- *Hoe verloopt de samenwerking met de verschillende handhavingsorganisaties?*

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
De verschillende handhavingsorganisaties (zoals de ingehuurde organisatie en de politie) werken in de praktijk goed samen (communicatie verloopt soepel c.q. er is geen/weinig discussie)	Voldoet	Voldoet
De onderlinge afbakening van de taken is duidelijk	Voldoet	Voldoet

Gemert-Bakel

In Gemert-Bakel werken de verschillende handhavingsorganisaties op verschillende niveaus samen. De BOA's van SSH starten hun rondes op het politiebureau voor actualiteiten of bijzonderheden en hebben contact met de wijkagent. Daarnaast kent de gemeente Gemert-Bakel een zeswekelijks handhavingsoverleg waarin de handhavingsregisseur, de milieu-boa, de SSH en de politie gezamenlijk overleg voeren over orde en veiligheid in de gemeente. De handhavingsregisseur legt dit overleg in notulen vast.

Laarbeek

In de gemeente Laarbeek is geen gestructureerd gezamenlijk overleg tussen gemeente, politie en de BOA. De BOA rapporteert al zijn constatering aan zijn directe leidinggevende. Ook rapporteert hij de voor de politie relevante constatering aan de wijkagent die zijn aanspreekpunt bij de politie is. Deze wijkagent is ook zijn aanspreekpunt bij de politie voor constatering over drugsafval. Er is geen discussie over bevoegdheden, de BOA overlegt vrijwel alle overtredingen met de politie.

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

In Gemert-Bakel is sprake van een structureel periodiek handhavingsoverleg met gemeente, politie en BOA's. In Laarbeek vindt het overleg op ad hoc basis plaats. In beide gemeenten is volgens de BOA's sprake van een goede samenwerkingsrelatie met de politie.

Bevinding over samenwerking

De samenwerking met politie, BOA en gemeente kan op diverse manieren ingevuld worden. Voor Gemert-Bakel is dat via een structureel handhavingsoverleg en de start van surveillance door BOA's bij de wijkagent. De onderlinge afspraken maken ook dat de afbakening van taken geregeld is en besproken kan worden. Daarmee voldoet Gemert-Bakel aan de gestelde normen.

Ook Laarbeek voldoet aan de gestelde normen, doordat de BOA intensief contact heeft met de gemeente en de politie bij door hem geconstateerde overtredingen of problemen.

2.4 Uitvoeringskaders voor de inzet van handhaving

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke uitvoeringskaders zijn er gesteld voor de inzet van handhaving?
- Hoe wordt uitvoering gegeven aan het handhavingsbeleid door de ingehuurde organisatie?

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
Het jaarplan bevat voor de interne handhavers kaders voor de uitvoering en resultaten van de uitvoering	Voldoet deels	Voldoet deels
Het contract met de externe leverancier bevat voor de extern ingehuurde handhavers kaders voor de uitvoering en resultaten van de uitvoering	Voldoet deels	Voldoet niet
De kaders zijn overeenkomstig de gestelde doelstellingen van het handhavingsbeleid	Voldoet	Voldoet niet
De uitvoering is conform het handhavingsbeleid (en/of het uitvoeringsprogramma)	Voldoet	Voldoet
De uitvoering is conform gemaakte afspraken	Voldoet	Voldoet

Gemert-Bakel

De gemeente en de SSH sluiten elk jaar een nieuwe Dienstverleningsovereenkomst (DVO) af. Het uitvoeringskader voor de SSH is het op het uitvoeringsprogramma gebaseerde jaarplan dat bij de DVO hoort. Het jaarplan bestaat uit de taken voor de SSH. Bij elke taak hoort een aantal te besteden uren en een tariefgroep. De DVO van 2016 ging uit van 1.145 uur in de goedkoopste tariefgroep: maandag tot vrijdag, van 7.00 tot 18.00 uur. Opmerkelijk is dat, hoewel bij het opstellen van dit jaarplan bekend was dat een deel van de werkzaamheden in de avonduren of in de weekenden plaats zou vinden, er in de DVO geen uren in de duurdere tariefgroepen (weekend/avond) zijn opgenomen. Ook bevat de DVO geen afspraak over de inzet bij bekende, in het uitvoeringsprogramma opgenomen, evenementen in de gemeente. De SSH heeft op basis van het budget horend bij 1.145 uur tijdens kantoortijd een vertaalslag gemaakt naar 936 uur die ook gedeeltelijk in de avonduren en in het weekend worden besteed. Dit is weliswaar aantoonbaar besproken met de gemeente, maar niet expliciet vastgelegd.²² Een ander aandachtspunt is dat noch het jaarplan, noch de DVO beschrijven welke specifieke resultaten de gemeente verwacht, bijvoorbeeld in termen van aantallen controles op een bepaald aspect. Uit het technisch wederhoor blijkt dat de ambtelijke organisatie geen behoefte heeft in het DVO en het uitvoeringskader voor de SSH de aantallen controles te definiëren. De ambtelijke organisatie biedt

²² Verslag Integraal Handhavingsoverleg Gemert-Bakel d.d. 8 februari 2016.

de SSH de ruimte om die zaken op te pakken die de BOA's tijdens hun controles tegen komen, daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met de prioriteitsstelling.

De BOA's van de SSH surveilleren op evenementen, doen met de prioriteitenlijst in het achterhoofd algemene rondes, voeren specifieke controles uit en reageren op meldingen. Als deze meldingen buiten de scope van de prioriteitenlijst vallen, overleggen de BOA's met de ambtelijke organisatie. De BOA's hebben een discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat ze de bevoegdheid hebben binnen hun domein, voor de stadswachttaak is dat Domein I, naar eigen inzicht beslissingen te nemen. Het betekent dat ze ook moeten optreden naar aanleiding van constatering die buiten de gemeentelijke prioriteitenlijst vallen. De ambtelijke organisatie ziet dit niet als problematisch. Dat maakt dat de rapportages van de SSH controles op onderwerpen bevatten die buiten de prioriteitenlijst vallen.

Laarbeek

Het uitvoeringsprogramma is ook in Laarbeek een jaarlijkse vertaling van de handhavingsnota. Het is een overzicht met alle handhavingstaken van de gemeente met bijbehorende risico's, prioriteit en beschikbare uren voor toezicht en juridische inzet. De kaders voor de uitvoering zijn gebaseerd op de prioritering van de taken en de daarmee samenhangende beschikbare uren. De taken zonder toebedeelde uren worden niet uitgevoerd.

Voor de fysieke ruimte is de praktijk dat er geen sanctionering plaatsvindt. De BOA heeft een puur preventieve functie, waarin hij waarschuwt en het toezicht een educatief karakter heeft. Hij surveilleert in de kernen, voert gesprekken met onruststokers en hun familie en geeft voorlichting, onder andere op scholen. Hoe de uren vanuit het uitvoeringsprogramma vertaald worden naar de activiteiten van de BOA is onbekend. Er is geen registratiesysteem voor toezicht.

De BOA heeft in 2015 geen gebruik mogen maken van zijn BOA-bevoegdheden, pas in 2016 is hij beëdigd. Met de verlenging van het contract van 2015 is de zinsnede over het niet gebruiken van de BOA-bevoegdheden niet aangepast. Hierdoor mag de BOA in Laarbeek formeel geen gebruik maken van zijn BOA-bevoegdheden, waardoor hij geen discretionaire bevoegdheid heeft kunnen gebruiken, ondanks een beëdiging in april 2016 op verzoek van de gemeente. Alle constatering van overtredingen overlegt de BOA met zijn leidinggevende en de politie.

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

De gemeente Gemert-Bakel maakt gebruik van bevoegde BOA's. De BOA in Laarbeek heeft wel alle benodigde papieren en is ook voor het grondgebied van de gemeente Laarbeek beëdigd als BOA met een opsporingsbevoegdheid, maar contractueel mag hij daar geen gebruik van maken. In Laarbeek wordt het toezicht en de handhaving, anders dan in Gemert-Bakel, door verschillende functionarissen gedaan. De BOA voert het toezicht uit, de handhaving fysieke ruimte is intern belegd bij het team Toetsing en Handhaving. Toezicht en handhaving zijn in de uitoefening door personen weliswaar gescheiden, maar procesmatig met elkaar verbonden binnen het team Toetsing en Handhaving.

Bevinding over de uitvoeringskaders

Beide gemeenten voldoen deels aan de eerste norm, omdat er kaders meegegeven worden voor de uitvoering maar geen gewenste resultaten. Hetzelfde geldt voor het contract tussen Gemert-Bakel en de SSH. Het contract tussen Laarbeek en BHBW bevat geen kaders voor uitvoering of gewenste resultaten, waardoor Laarbeek niet voldoet aan de tweede norm. Zonder kaders voor de uitvoerende organisatie voldoet Laarbeek per definitie niet aan de derde norm.

De uitvoering in beide gemeenten komt overeen met het handhavingsbeleid van beide gemeenten, waardoor zij voldoen aan de vierde norm. Gemert-Bakel voldoet in haar uitvoering zowel aan de kaders van het handhavingsbeleid als aan de gemaakte afspraken. Voor Laarbeek zijn er geen contractueel vastgelegde afspraken, maar geeft de BOA conform mondelinge afspraken invulling aan de BOA-taak, waardoor ook Laarbeek voldoet aan de laatste norm.

2.5 Resultaten van ingehuurde handhaving

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- *Wat zijn de resultaten van de ingehuurde handhaving?*

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
De resultaten zijn overeenkomstig de gestelde doelstellingen van het handhavingsbeleid (doeltreffend)	Onbekend	Onbekend
Er vinden regelmatige rapportages plaats	Voldoet	Voldoet niet
De rapportages zijn gericht op resultaten	Voldoet niet	Voldoet niet

Gemert-Bakel

De BOA's van de SSH komen in de praktijk wekelijks een of twee keer met twee man een dagdeel in Gemert-Bakel. Ze doen in deze dagdelen specifieke controles, reageren op meldingen en voeren daarnaast algemene surveillance uit. Bij deze werkzaamheden houden de BOA's zoveel mogelijk rekening met de prioritering uit het handhavingsbeleid. Dit betekent dat ze vooral letten op thema's die voor de gemeente een hogere prioriteit hebben (zoals hondenoverlast/-poep, een hoge prioriteit vanaf 2017) en dat thema's met een lagere prioriteit, de thema's 'onder de streep' geen specifieke inzet krijgen.²³ Dat wil overigens niet zeggen dat de lager geprioriteerde thema's helemaal buiten beschouwing blijven in de surveillance. Als de BOA's overtredingen op die thema's constateren, treden ze daartegen op.

Na elke dag stellen de BOA's een dagrapport op die de SSH naar de gemeentelijke handhavingsregisseur stuurt. Deze dagrapporten laten zien waar ze zijn geweest, wat ze gedaan hebben, wat ze geconstateerd hebben en welke acties ze op die constatering hebben genomen. Elk kwartaal stelt de SSH een kwartaalrapportage op: gericht op de diverse taken, het aantal controles, het gemaakte aantal uren en het aantal uitgeschreven processen-verbaal. Met de kwartaalrapportages is ook het aantal ingezette uren in relatie tot het aantal begrote uren

²³ In het Handhavingsuitvoeringsprogramma en de (tussen)rapportages is voor de BOA-taken sprake van thema's boven de streep (budget voor beschikbaar) en thema's onder de streep (geen budget beschikbaar). Dit is specifiek aangeduid in hoofdstuk 7 'Wat doen we niet' van het Handhavingsuitvoeringsplan van Gemert-Bakel.

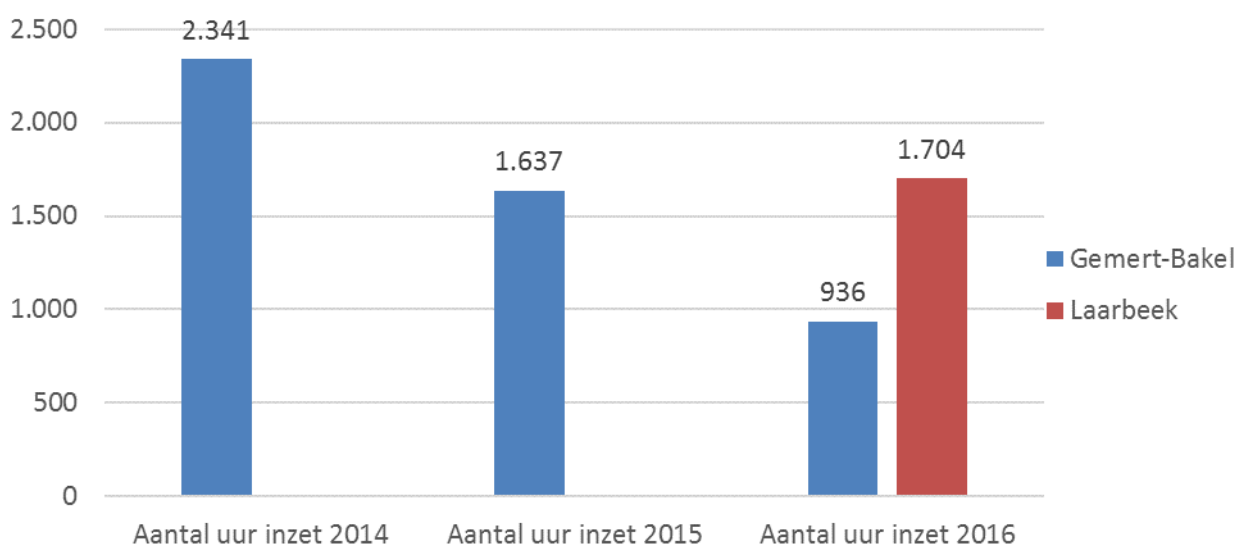
zichtbaar. Aan het einde van het jaar volgt de jaarrapportage van de SSH voor Gemert-Bakel. Op basis van deze jaarrapportage stelt de ambtelijke organisatie het betreffende deel van het gemeentelijk handavingsjaarverslag op. Het blijkt dat het een vertaalslag vergt om de door de SSH gebruikte indeling om te zetten naar de door Gemert-Bakel gewenste indeling. Het betreft onder meer een vertaalslag van ingezette uren (SSH) naar aantal controles (Gemert-Bakel). De SSH houdt het aantal processen-verbaal bij, waardoor de gemeente hierover per thema kan rapporteren. Het aantal gegeven formele waarschuwingen wordt niet geregistreerd.

Laarbeek

De BOA in Laarbeek functioneert als een interne medewerker; er zijn geen rapportages vanuit City360. Er is geen BOA-registratiesysteem binnen de ambtelijke organisatie. Hierdoor is er geen informatie beschikbaar over aantallen controles, aantallen waarschuwingen of uitgeschreven processen-verbaal. Daarnaast is er geen toegankelijk registratiesysteem van meldingen die bij de gemeente binnen komen. De BOA houdt op eigen initiatief zijn uren bij, gespecificeerd naar activiteit en inclusief toelichting op bijzonderheden.

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

De onderstaande grafiek laat de ureninzet door de BOA's in Gemert-Bakel en Laarbeek zien.²⁴ In Gemert-Bakel is zichtbaar dat de ureninzet de afgelopen jaren is afgenomen. Dit komt door de afname van het door de gemeente beschikbaar gestelde budget in combinatie met een door de SSH verhoogde tariefstelling (zie verder paragraaf 2.6). Het aantal uren ingezet door de toenmalige BOA in Laarbeek in 2014 en 2015 is niet precies bekend (zie paragraaf 2.2). Het aantal uren in 2016 bestaat voor het overgrote deel uit de inzet van de fulltime voor Laarbeek beschikbare externe BOA, aangevuld met incidentele uren van andere externe BOA's. De urenbesteding in de twee gemeenten is niet geheel vergelijkbaar. De uren in Gemert-Bakel zijn voor het overgrote deel op straat besteed. In Laarbeek heeft de BOA een bredere taak en besteedt bijvoorbeeld een deel van zijn tijd aan preventie en voorlichting.



Grafiek 1. Ureninzet BOA's in Gemert-Bakel en Laarbeek

²⁴ Het betreft de ureninzet zoals die in rekening is gebracht. Een kanttekening is dat de ureninzet in Gemert-Bakel in de praktijk lager is uitgevallen dan genoemde 936 uur zoals opgenomen in de DVO. De niet verbruikte uren zijn overgeheveld naar 2017 en worden ingezet voor het toezicht op de Drank- en Horecawet c.q. het project Keurmerk van Nix.

In onderstaande tabel zijn de uitgeschreven processen-verbaal (PV) aangegeven.

Aantallen uitgeschreven PV's naar jaar en onderwerp						
	Gemert-Bakel			Laarbeek		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Hondenoverlast	3	1				
Parkeren	856	264	8	1		
Veiligheid weg			1			
Vuurwerk			1			
Overlast				8		
Totaal per jaar	859	265	10	9	0	0

Een opvallend gegeven is het hoge aantal PV's voor parkeren in Gemert-Bakel. De grote afname in PV's in 2015 en 2016 ten opzichte van 2014 en 2015 heeft te maken met het afschaffen van de landelijke PV-vergoeding per 1 januari 2015. De SSH is in 2015 verder gegaan op dezelfde voet als 2014, tot halverwege het jaar het nieuwe uitvoeringsprogramma het leidende programma voor de SSH werd. Toen is de SSH op aangeven van de gemeente gestopt met het controleren in de blauwe zone, wat betekent dat het grootste deel van de 264 PV's voor parkeren in de eerste helft van 2015 is uitgeschreven.²⁵ De afname in PV's voor parkeren heeft een directe relatie met de afschaffing van de PV-vergoeding.

Ook opvallend is het ontbreken van processen-verbaal in Laarbeek. In de gemeente Laarbeek is volgens de ambtelijke organisatie in de afgelopen drie jaar geen PV uitgeschreven. Ook het handhavingsjaarverslag 2015 wijst in die richting. Een landelijke lijst met PV-vergoedingen over 2014 per gemeente toont echter aan dat Laarbeek in 2014 één vergoeding voor parkeren heeft gekregen en acht vergoedingen voor overlast.²⁶ Het leidt tot de constatering dat er een discrepantie zit in de registraties door het Rijk en door de gemeente.

²⁵ In totaal zijn er in de periode januari t/m juli 2015 255 PV's uitgeschreven in Gemert-Bakel.

²⁶ [Lijst pv-vergoeding over 2014](#). Bijlage bij: *Antwoorden Kamervragen over proces verbaal vergoeding voor gemeenten*.

Bevinding over de resultaten

In beide gemeenten zijn de handhavingsdoelen niet specifiek; het is niet precies duidelijk wat de gemeenten nastreven. De doelen zijn op inputniveau beschreven. De BOA's doen hun werk, maar het is onbekend in hoeverre dat bijdraagt aan de hogerliggende, abstract geformuleerde doelen van de gemeenten.

De rapportages in Gemert-Bakel zijn van voldoende frequentie, ze zijn echter gericht op de ingezette uren en niet resultaatgericht. Dat is conform afspraken, maar niet voldoende om te voldoen aan de door de rekenkamercommissie gestelde norm 'de rapportages zijn gericht op resultaten'.

In Laarbeek zijn er geen rapportages en is er geen BOA-registratiesysteem. De BOA houdt zelf een schema bij, maar dit vormt niet een formele rapportage aan de gemeente. Zonder regelmatige rapportages voldoet Laarbeek niet aan de tweede norm en is de derde norm per definitie niet behaald.

2.6 Kosten

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- *Wat zijn de kosten van (de inhuur van) stadswachten?*

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
Het college heeft een expliciete afweging gemaakt ten aanzien van de kosten en de gewenste resultaten	De gemeente voldoet	De gemeente voldoet
De uitvoering is doelmatig (gegeven het uitvoeringsniveau en het kwaliteitsniveau van de BOA, niet significant duurder dan intern uitvoeren)	De gemeente voldoet deels	De gemeente voldoet deels

Gemert-Bakel

Het in de DVO tussen Gemert-Bakel en de SSH overeengekomen budget bepaalt hoeveel uren de SSH kan besteden. Met het budget van € 48.000 was er in 2016 in beginsel ruimte voor 1.145 uur toezicht. Dat aantal uur was gebaseerd op besteding tijdens kantooruren. Voor inzet in de avond en in de weekenden geldt een hoger uurtarief, waardoor er met het huidige budget minder uren te besteden zijn. In de kwartaalrapportages rekent de SSH met 936 toezichtsuur in 2016. De gemeente heeft met het in de DVO vastgelegde budget en de daaraan gerelateerde ureninzet een duidelijke afweging gemaakt.

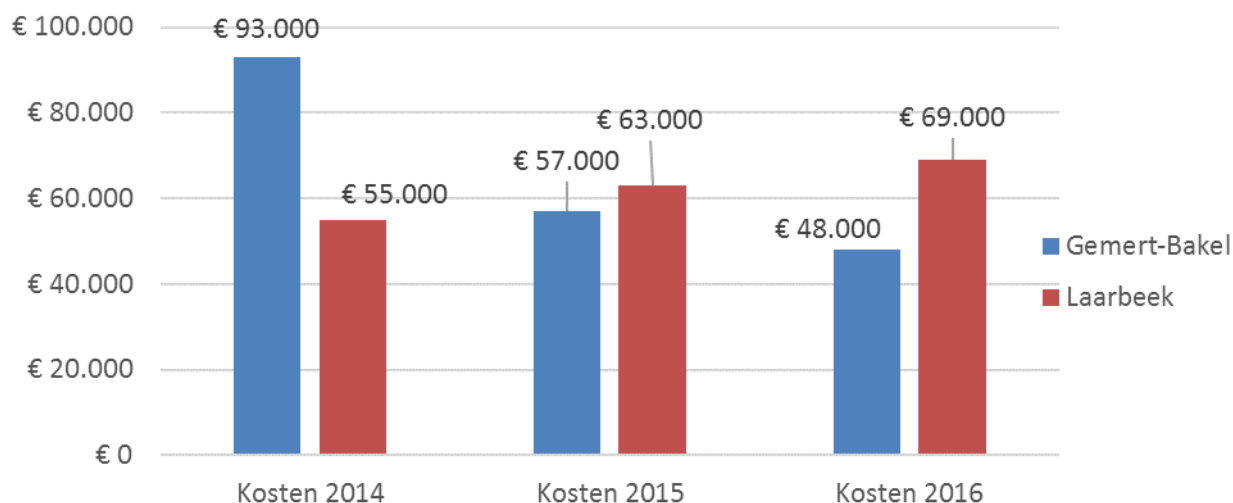
De kosten van de huidige constructie laten zich niet goed vergelijken met de kosten van een BOA in dienst van de gemeente. Als referentiepunt: de kosten van een interne BOA bedragen € 50.000 – € 55.000 op jaarbasis (loonsom, uniform, uitrusting). In de huidige opzet is sprake van inzet van twee BOA's tegelijk, gedurende een of meer dagdelen per week. Bij een eigen BOA is sprake van fulltime beschikbaarheid, maar zal voor surveillance met twee BOA's alsnog extern moeten worden ingehuurd.

Laarbeek

In Laarbeek bedroeg het beschikbare budget voor Boa's in 2014 € 55.000,- (loonsom). In 2015 en 2016 is dit budget verhoogd met € 8.000,- per jaar voor het toezicht op de drank- en horecawet. Voor 2017 heeft het college € 108.000 beschikbaar gesteld voor de inzet van twee BOA's.²⁷

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

De onderstaande figuur geeft de kosten van de inhuur van externe BOA's in de twee gemeenten weer.



Figuur 2. Jaarlijkse kosten inzet BOA's

In Gemert-Bakel zijn de kosten de afgelopen drie jaar gedaald. Dit heeft vooral te maken met een daling met 60% van het aantal inzeturen in de periode 2014 tot en met 2016. In Laarbeek zijn de kosten gestegen zet de kostenstijging mogelijk door aangezien in 2017 € 108.000 is gebudgetteerd voor de inzet van twee fte aan BOA-capaciteit.

De tariefstructuren van de twee externe aanbieders SSH voor Gemert-Bakel en City360 voor Laarbeek verschillen van elkaar. De SSH heeft tot en met 2015 een niet-kostendekkend tarief gerekend. Dit is in 2016 gecorrigeerd. Het uurtarief voor inzet tijdens kantooruren van de SSH ligt nu 6% boven dat van City360. Voor inzet buiten kantooruren loopt dat verschil verder op door de naar verhouding hoge onregelmatigheidstoeslag waarmee de SSH rekent.

²⁷ Advies voor vergadering van burgemeester en wethouders, gemeente Laarbeek, 4 januari 2017.

Bevinding over kosten

Zowel in Gemert-Bakel als in Laarbeek heeft het college een expliciete afweging gemaakt ten aanzien van de kosten en wat ze ervoor verwachten. In Gemert-Bakel speelt de prioriteitenlijst in combinatie met het beschikbare budget een centrale rol. Kort gezegd: de gemeente houdt toezicht op de geprioriteerde onderwerpen tot het budget op is.

Aangezien de resultaten van handhaving in beide gemeenten niet precies duidelijk zijn, is het feitelijk niet aan te geven of de verhouding tussen resultaten en de daaraan gerelateerde kosten in balans zijn. Een definitief oordeel over de doelmatigheid is niet te geven. Het is echter duidelijk dat in beide gemeenten de kosten niet buitensporig zijn. Gegeven de kwaliteit en de inzet is in beide gemeenten de externe inhuur niet significant duurder dan intern uitvoeren.

2.7 Evaluatie en verbeterpunten

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke voor- en nadelen brengt de gekozen vorm van handhaving met zich mee?*
- *Welke concrete lessen kunnen getrokken worden uit de huidige manier van uitvoeren van het handhavingsbeleid?*

Normen	Score	
	Gemert-Bakel	Laarbeek
Het college heeft de mogelijke voor- en nadelen meegenomen in het besluit om externe handhavers in te huren	Onbekend	Voldoet
De voor- en nadelen zijn onderdeel van een jaarlijkse evaluatie van het ingezette uitvoeringsbeleid	Voldoet niet	Voldoet
Het college evalueert de uitvoering van het handhavingsbeleid jaarlijks bij de presentatie van het jaarverslag	Voldoet	Voldoet
Het college heeft oog voor mogelijke verbeteringen en deelt deze opties met de gemeenteraad	Voldoet deels	Voldoet niet

Gemert-Bakel

Het grote voordeel van externe inhuur is de beschikbaarheid van BOA's die opgeleid zijn en bevoegd zijn voor de verschillende handhavingstaken. Daarnaast is de werkwijze van de SSH zodanig dat er altijd een tweetal BOA's samen de straat op gaan, wat met eigen personeel zou betekenen dat er twee mensen in dienst genomen moeten worden.

Een nadeel van externe inhuur in de huidige opzet in Gemert-Bakel is dat het aan de SSH is om te bepalen welke BOA naar de gemeente komt en er zodoende geen vast aanspreekpunt is voor inwoners. De herkenbaarheid van de interne milieu-BOA, wat in de ambtelijke organisatie als een voordeel wordt beschouwd, is niet van toepassing op de BOA's voor de taken in de centra.²⁸ Ook de geringe aanwezigheid van BOA's, twee dagdelen per vijf weken, bemoeilijkt het opbouwen van een relatie tussen inwoners en handhavers. Doordat de BOA's op afstand van de gemeentelijke

²⁸ Uit het technisch wederhoor bij de SSH blijkt dat het voor de gemeente Gemert-Bakel ook mogelijk is om te gaan werken met zogenaamde vaste BOA's van de SSH. Binnen de gemeenten Someren en Asten wordt ook op deze manier uitvoering gegeven aan de taak waarbij deze wordt uitgevoerd door 2 of 3 vaste BOA-medewerkers, afhankelijk van de inzet en de taak.

organisatie staan en vrijwel niet op het gemeentehuis zelf komen, is de aansturing vanuit de gemeentelijke organisatie moeilijk.

Het is onbekend of bovenstaande en/of andere voor- en nadelen meegenomen zijn in het besluit van de gemeente Gemert-Bakel om externe handhavers in te huren. Het besluit tot externe inhuur is enkele jaren geleden genomen, voordat de huidige ambtenaren in hun huidige rol zaten en verantwoordelijk werden voor de uitvoering van het handhavingsbeleid. De externe inhuur is voor zover bekend niet geëvalueerd en niet heroverwogen.

De gemeente Gemert-Bakel informeert de gemeenteraad tweemaal per jaar. Halverwege het jaar een tussenrapportage en het handhavingsjaarverslag. Deze worden besproken in een vergadering van de commissie Algemene Zaken, Financiën en Vastgoed. Uit de verslagen valt op te maken dat de commissie de informatie als voldoende beschouwd. Het jaarverslag 2015 leverde in de commissievergadering een debat op over de prioritering van controles op parkeren.

Laarbeek

Na de pensionering van de interne BOA in september 2015 en het gemis van zijn taken is bewust de keuze gemaakt om een externe oplossing te zoeken om zo tijd te maken voor het zoeken naar een lange termijn oplossing. In januari 2017 is de zoektocht met een jaar verlengd. De keuze voor inhuur is ingegeven door de flexibiliteit, de vervangbaarheid en het actuele opleidingsniveau. Er is geen sprake van een jaarlijkse evaluatie, daarvoor is de samenwerking met City360 te kort en te tijdelijk van aard. Niettemin blijkt uit de gesprekken dat de gemeente tevreden is over de rolopvatting en de taakuitvoering door de BOA. Deze sluiten goed aan bij wat de gemeente voor ogen heeft.

De door Laarbeek ingehuurde handhaver is opgeleid, bevoegd en ervaren. Laarbeek heeft één vaste handhaver en niet een pool van handhavers zoals voor Gemert-Bakel beschikbaar is. Daarmee is deze handhaver wel direct het vaste gezicht voor de inwoners van Laarbeek en is hij in staat een relatie op te bouwen met inwoners en ondernemers.

In Laarbeek informeert het college de raad over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan. Het college geeft aan dat zij jaarlijks de raad een raadsinformatiebrief en een handhavingsjaarverslag stuurt. Uit de verslagen van raadsvergaderingen blijkt niet dat de raad deze geagendeerd of besproken heeft.

Samenwerking in de Peel

De Peelgemeenten werken op diverse beleidsterreinen intensief samen. Er zijn diverse overleggen per beleidsterrein, ook op het niveau van de gemeentesecretaris. Dergelijke overleggen zijn er ook op het gebied van handhaving, waarin bijvoorbeeld de SSH en Helmond de ontwikkeling van de SSH toelichten. Specifiek voor Gemert-Bakel en Laarbeek is er op beleidsniveau afstemming, bijvoorbeeld over de APV, waarbij de gemeenten streven naar uniformiteit in deze verordening in de twee gemeenten. Beide gemeenten geven op bestuurlijk en ambtelijk niveau aan dat samenwerking tussen Gemert-Bakel en Laarbeek op het uitvoeringsniveau van de BOA niet nagestreefd wordt. Beide gemeenten zien een dienstverleningsconstructie met Helmond middels de SSH als een logische invulling van de BOA-taken in de eigen gemeente, maar een samenwerking tussen Gemert-Bakel en Laarbeek voor een eigen invulling van de BOA-taken wordt niet als logisch beschouwd. Ook samenwerking binnen de vijf Peelgemeenten, bijvoorbeeld met een gezamenlijke BOA-pool, wordt niet overwogen. Zowel Gemert-Bakel als Laarbeek beschouwen de activiteiten van BOA's te lokaal van aard en te gebonden aan de activiteitenkalender en grenzen van de gemeente om intergemeentelijk vorm te geven.

Vergelijking Gemert-Bakel en Laarbeek

Positieve punten Gemert-Bakel	Positieve punten Laarbeek
▪ Pool van BOA's, waardoor BOA's nooit alleen op pad gaan ▪ Diverse medewerkers, voor diverse taken opgeleid ▪ Regelmatige rapportages: levert inzage in uitvoering op ▪ Structureel handhavingsoverleg met alle relevante organisaties ▪ Elk jaar een nieuwe DVO met jaarplan	▪ Fulltime aanwezigheid van één BOA ▪ Grote aandacht voor preventie en voorlichting ▪ Gastheerschap is verankerd in de persoon van de BOA ▪ Intensieve werkrelatie tussen BOA en ambtelijke organisatie

Leerpunten Gemert-Bakel	Leerpunten Laarbeek
▪ Geen vast 'gezicht' voor inwoners ▪ Uitvoering staat op afstand ▪ Inzet op uren in plaats van resultaatgericht	▪ Tijdelijke invulling wordt steeds verlengd ▪ Ad hoc beslissingen, langetermijnvisie op dit onderwerp ontbreekt ▪ BOA-registratiesysteem ontbreekt ▪ Geen vastgelegde afspraken tussen gemeente en uitvoerende organisatie

Bevinding over evaluatie

Het besluit van Gemert-Bakel om extern in te huren is ruim zeven jaar geleden genomen. Het is onbekend of het besluit genomen is aan de hand van een afweging van voor- en nadelen. De inhuur is in de loop der jaren niet heroverwogen en maakt geen deel uit van de jaarlijkse evaluatie van het handhavingsuitvoeringsprogramma.

Het college van Laarbeek heeft het besluit tot inhuur in 2015 weloverwogen genomen en ook de verlenging in 2017 is genomen op basis van een afweging van voor- en nadelen. Hoewel de tijd te kort is om van een jaarlijkse evaluatie te spreken is de verlenging van het contract met de externe BOA te beschouwen als een evaluatie. Daarmee voldoet de gemeente Laarbeek aan de gestelde norm.

In beide gemeenten stelt het college een handhavingsjaarverslag vast en deelt deze met de gemeenteraad. Daarmee voldoen beide gemeenten aan de gestelde norm van evaluatie. In Gemert-Bakel bespreekt de gemeenteraad het jaarplan en stelt het handhavingsbeleid vast. Daarmee geeft het college de raad de gelegenheid om bij te sturen. Van een actieve informering van de raad over mogelijke alternatieven is echter geen sprake. Een evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid en de taakuitvoering door de SSH ontbreekt, waarmee ook verbeteropties onvoldoende aan de orde komen. Een voorbeeld vormt het ontbreken van een evaluatie van het parkeerbeleid (blauwe zone). Daarom voldoet Gemert-Bakel slechts deels aan de laatste norm. In Laarbeek speelt de gemeenteraad een minder actieve rol in dit dossier, waardoor de gemeente niet aan deze norm voldoet.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De hoofdvraag in dit rekenkameronderzoek luidt: *In hoeverre is de uitvoering van het handhavingsbeleid door BOA's in de gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek efficiënt en doeltreffend?*

Onderstaand schetsen we eerst de conclusies die we voor beide gemeenten kunnen trekken; vervolgens gaan we in op enkele specifieke conclusies per gemeente.

Conclusies voor zowel Gemert-Bakel als Laarbeek

Een eerste conclusie is dat beide gemeenten tevreden zijn over de inzet van de BOA's in hun gemeente. In dit rekenkameronderzoek zijn ook geen signalen aangetroffen die duiden op structurele tekortkomingen in de taakuitvoering door de BOA's: de BOA's houden toezicht conform het beleid en de instructies van de gemeente. Dat neemt niet weg dat er op bepaalde aspecten ruimte is voor verbetering.

Het handhavingsbeleid van beide gemeenten kent een abstracte set uitgangspunten, die niet gespecificeerd is in heldere en meetbare doelen. Beide gemeenten kiezen ervoor de handhavingsdoelen niet in termen van nalevingsniveaus te definiëren. Beide gemeenten hanteren geen prestatiedoelen, maar uitsluitend inputdoelen (aantal toezichten). Hierdoor is het niet precies inzichtelijk welk nalevingsniveau de gemeentes acceptabel vinden. Het is hierdoor ook niet mogelijk te bepalen welke toezichtinzet voldoende is.

In beide gemeenten ontbreekt het aan inzicht in de nalevingsniveaus; er vinden geen metingen plaats. Dit maakt dat het niet mogelijk is om op basis van feiten het handhavingsbeleid bij te sturen c.q. het toezichtinstrumentarium aan te passen. De Plan–Do–Check– Act-cyclus is niet gesloten.

Voor een goed naleefgedrag is het wenselijk dat zowel het handhavingsbeleid als de uitvoering een zekere mate van stabiliteit kennen; inwoners moeten weten wat het lange termijn doel is van de gemeente en hoe de gemeente daarop toeziet. In beide gemeenten is dit een aandachtspunt. In Gemert-Bakel is het aantal toezichten tussen 2014 en 2016 met 60% teruggebracht. In Laarbeek heeft het college vanaf 2015 op ad hoc-basis beslissingen over de tijdelijke inhuur van BOA's genomen en is er nog geen structurele oplossing gekozen.

In Laarbeek wordt zowel bestuurlijk als ambtelijk uitgesproken dat de focus op preventie en voorlichting ligt. Voor een doeltreffend handhavingsbeleid moet echter ook duidelijk zijn dat de gemeente – waar nodig – doortastend optreedt en een sanctie oplegt. In beide gemeenten lijkt een beweging zichtbaar richting minder sanctioneren. In Gemert-Bakel is opvallend dat het aantal parkeerboetes is gedaald van 856 in 2014 tot 8 in 2016; het is onbekend in hoeverre het parkeergedrag verbeterd is. In Laarbeek is in 2015 en 2016 geen enkel PV geschreven. Het is zaak de lange termijn gevolgen van niet-sanctioneren voor het naleefgedrag mee te wegen in het beleid en de instructie voor de BOA's.

Beide gemeenten hechten eraan een of meer 'eigen' BOA's te hebben die voor de inwoners herkenbaar en vertrouwd zijn en die ook de gemeente kennen. In Laarbeek werkt de externe BOA

weliswaar als ware hij een 'eigen' BOA, maar noch Gemert-Bakel, noch Laarbeek heeft dit uitgangspunt goed geborgd in de afspraken met de externe dienstverlener. Een aandachtspunt is dat één specifieke BOA niet volstaat; de gemeente heeft meerdere (parttime) BOA's nodig, bijvoorbeeld voor toezicht bij evenementen. Het ligt voor de hand om hiervoor een regionale BOA-pool op te zetten.

De gemeenten werken op veel terreinen samen in Peelverband, op het gebied van openbare orde en veiligheid bijvoorbeeld in het Peelland Interventie Team. Op het vlak van toezicht op de openbare ruimte vormt de SSH op dit moment het enige platform voor regionale samenwerking. Deze constructie is minder gelukkig, onder meer vanwege de afhankelijkheid van de gemeente Helmond en de beperkte bestuurlijke invloed.

Aangezien de resultaten van handhaving in beide gemeenten niet precies duidelijk zijn, is het feitelijk niet aan te geven of de verhouding tussen resultaten en de daaraan gerelateerde kosten in balans zijn. Een definitief oordeel over de doelmatigheid is niet te geven. Het is echter duidelijk dat in beide gemeenten de kosten niet buitensporig zijn. Gegeven de kwaliteit en de inzet is in beide gemeenten de externe inhuur niet significant duurder dan intern uitvoeren.

Specifieke conclusies voor Gemert-Bakel

Beleid

In Gemert-Bakel heeft de gemeenteraad de kaders voor het handhavingsbeleid vastgesteld. De raad heeft op basis van een uitgebreid theoretisch kader een prioriteitenlijst vastgesteld op basis waarvan het budget wordt gealloceerd. De BOA's houden in beginsel alleen toezicht op de onderwerpen die op de prioriteitenlijst 'boven de streep' staan. Voor de onderwerpen 'onder de streep' is geen toezichtcapaciteit beschikbaar. Op deze manier vult de gemeenteraad in Gemert-Bakel zijn kaderstellende rol in: zij kan het debat voeren en expliciete keuzes maken inzake het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan.

Uitvoering

De in 2010 ingezette uitbesteding van BOA-taken aan de SSH past in de beleidslijn van Gemert-Bakel om zich te ontwikkelen van een uitvoeringsorganisatie tot een regiegemeente. De gemeente is tevreden en heeft de uitbesteding aan de SSH nooit heroverwogen; er is sprake van een lange termijn samenwerking. Tegelijk vindt de afstemming vooral op tactisch en operationeel niveau plaats en ontwikkelt de relatie zich niet tot een strategisch toekomstgericht partnerschap: de gemeente maakt niet volledig gebruik van de kennis, expertise en mogelijkheden van de SSH en de rapportages van de SSH sluiten niet aan bij de behoefte van de gemeente.

Specifieke conclusies voor Laarbeek

Beleid

In Laarbeek heeft het college het handhavingsbeleid vastgesteld. Het college van Laarbeek gaat bij het opstellen van het handhavingsbeleid uit van het beschikbare budget, maar voert met de raad geen discussie over wat er binnen dat budget wel en niet uitgevoerd kan worden. Doordat het college de raad slechts informeert en de raad het beleid, het uitvoeringsprogramma en de jaarverslagen niet agendeert, lijkt de raad voor zichzelf op dit vlak geen kaderstellende rol te zien.

Uitvoering

Laarbeek heeft najaar 2015 voor de uitvoering van de BOA-taken een extern commercieel bureau ingeschakeld. De BOA heeft in betrekkelijk kort tijdsbestek een positie opgebouwd als 'eigen' toezichthouder van de gemeente en de gemeente is tevreden over de taakuitvoering. Het ontbreekt in Laarbeek echter aan een langetermijnvisie op de operationele invulling van de BOA-taak; de gemeente neemt op ad hoc-basis kortetermijnbeslissingen over de inzet. Er is geen BOA-registratiesysteem binnen de ambtelijke organisatie, waardoor er geen informatie beschikbaar is over aantallen controles, aantallen waarschuwingen of uitgeschreven processen-verbaal.

3.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling aan de raden van Gemert-Bakel en Laarbeek:

1. Bepaal als raad het gewenste nalevingsniveau ten aanzien van de openbare ruimte en richt op basis daarvan het handhavingsbeleid in.
2. Heroverweeg regels waarvan de naleving voor de gemeente weinig prioriteit heeft c.q. waar structureel geen toezichtscapaciteit voor is.
3. Vraag om een jaarlijkse handhavingsrapportage met daarin in ieder geval het aantal uitgevoerde controles, het aantal geconstateerde overtredingen, het aantal opgelegde sancties, het aantal processen-verbaal en eventueel ontvangen klachten rond overtredingen.

Aanbeveling aan de colleges van B&W van Gemert-Bakel en Laarbeek:

1. Breng stabiliteit in het handhavingsbeleid door meerjarige keuzes te maken over de inzet van BOA's, zowel wat betreft externe dienstverlener als wat betreft het budget.
2. Verken de opzet van een regionale BOA-pool bestaande uit een of meer 'eigen' BOA's per gemeente.

Geraadpleegde personen

NAAM	ORGANISATIE + FUNCTIE
Dhr. J.N. van Dartel	Gemeente Laarbeek, BOA vanuit City360
Dhr. M. Kerkhof	Gemeente Gemert-Bakel, Regisseur verbonden partijen Vergunningen en Toezicht
Dhr. P.P.H.A. Leenders	Stichting Stadswacht Helmond, Waarnemend directeur
Mw. M.J.M. Meertens	Gemeente Laarbeek, Gemeentesecretaris
Dhr. F.L.J. van der Meijden	Gemeente Laarbeek, Burgemeester
Dhr. P.J.A.M. Schouw	Gemeente Laarbeek, Hoofd afdeling Omgevingsbeheer
Dhr. M.S. van Veen	Gemeente Gemert-Bakel, Burgemeester
Dhr. M. Verkoelen	Gemeente Gemert-Bakel, Handhavingscoördinator
Dhr. H.J.C. van der Wal	Gemeente Laarbeek, Beleidsmedewerker Team Toetsing en Handhaving
Dhr. W. Willems	Gemeente Gemert-Bakel, Afdelingshoofd Vergunningen en Toezicht
Dhr. A. van de Westerlo	Stichting Stadswacht Helmond

Bestuurlijke reactie gemeente Gemert Bakel

ZAANKR.	2-17031659
DOC.NR.	IN-1702010
02 JUN 2017	AFD. TEAM guffie
INGEKOMEN GEMEENTE LAARBEEK	

Rekenkamercommissie Gemert-Bakel en Laarbeek
t.a.v. Dhr. R. van Heijnsbergen
Postbus 190
5740 AD BEEK EN DONK

Onderwerp:
Rapport
Rekenkamercommissie
onderzoek inzet BOA's

Uw brief, ontvangen op:
4 mei 2017

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:
VT/MKe/25220-2016

Bijlage(n):

Gemert : 24 mei 2017

Verzonden: 1 juni 2017

Geachte heer Van Heijnsbergen,

Op 4 mei 2017 hebben wij uw mail ontvangen betreffende het conceptrapport van de rekenkamercommissie over het onderzoek naar de inzet van de BOA's in de gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek.

U vraagt om een reactie op dit conceptrapport.

Reactie Gemert-Bakel

Wij willen u bedanken voor het opstellen van het rapport. Het zit gedegen in elkaar en er is uitvoerig onderzoek verricht.

Toch hebben we nog enkele vragen/opmerkingen die wij graag verwerkt zouden zien in het definitieve rapport.

- Pagina 5: Wat had de gemeente moeten doen om bij het punt "De gemeente heeft afgewogen keuzes gemaakt inzake het handhavingsbeleid en gewenste nalevingsniveau" een blokje 'Voldoet' te krijgen? De raad heeft juist het initiatief genomen in het her-prioriteren van handhavingsonderwerpen.
- Pagina 9: Wat is uw definitie van nalevingsniveau? Draagt het benoemen van een nalevingsniveau bij aan een beter handhavingsbeleid? Het nalevingsniveau wordt nu meetbaar door consultatie door de raad n.a.v. klachten. Dat is een prima methode om het nalevingsniveau en irritatieniveau meetbaar te maken. Het woord klacht is daarin een 'ruim' begrip.
- Pagina 12: De BOA's en de politie werken in de praktijk goed samen. Is dit ook getoetst bij de politie en vinden zij de samenwerking en communicatie met de BOA's ook goed?
- Pagina 13: "Ook bevat de DVO geen afspraak over de inzet bij bekende, in het uitvoeringsprogramma opgenomen, evenementen in de gemeente..... Dit is weliswaar aantoonbaar besproken met de gemeente, maar niet expliciet vastgelegd." Bij ieder evenement wordt besproken of de inzet van BOA's noodzakelijk is. Ook wordt dit gedaan op verzoek van organisatie en politie of van de portefeuillehouder op basis van klachten en extra toezicht noodzakelijk is gebleken.
- Pagina 20: Conclusie bevinding van kosten: "Gegeven de kwaliteit en de inzet is in beide gemeenten de externe inhuur niet significant duurder dan intern uitvoeren." Hiervan zouden we graag een onderbouwing zien of deze conclusie wel juist is.

Aanbevelingen rekenkamercommissie

De aanbevelingen zoals ze gedaan worden op pagina 26 nemen we over.

Meer informatie

Heeft u nog vragen? Neem dan contact op met de gemeente. Mail naar gemeente@gemert-bakel.nl onder vermelding van ons kenmerk van deze brief of bel naar ons algemene nummer (0492) 378 500.

Postadres
Postbus 10.000
5420 DA Gemert

Gemeentehuis
Ridderplein 1
5421 CV Gemert

Telefoon
(0492) 378 500

E-mailadres
gemeente@gemert-bakel.nl

Internet
www.gemert-bakel.nl

Twitter
[@gemGemertBakel](https://twitter.com/gemGemertBakel)

Bankrekening
NL83 BNGH
0285 0027 08

BIC
BNGH NL2G

Kvk-nummer
50371746

BTW-nummer
8055.16.712B.03

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line and some smaller, less distinct characters.

A.A.T.G. Jansen MBA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M.S. van Veen' in a cursive, flowing style.

ing. M.S. van Veen

Bestuurlijke reactie gemeente Laarbeek

Rekenkamercommissie Gemert-Bakel/Laarbeek

datum:	9 juni 2017	uw brief:		ons kenmerk:	UIT - 1752
verzonden op:	20 juni 2017	zaaknummer:	Z - 17031432	bijlage(n):	
onderwerp:	Brief aan rekenkamercommissie inzake rapport 'inhuren handhavers in Gemert-Bakel en Laarbeek'.	behandeld door:	P. Schouw	afschrift:	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In onze vergadering van 12 juni jongstleden hebben wij het rapport besproken inzake de inhuur van handhavers in de gemeente Gemert-Bakel en Laarbeek. Het rapport geeft een duidelijk beeld van de 'status quo'. De door u geformuleerde aanbevelingen bieden ons college handvatten om verbeteringen door te voeren.

Inmiddels hebben wij een BOA-registratiesysteem aangeschaft, zodat wij op een adequate wijze handhavingsgegevens kunnen vastleggen en processen verbaal kunnen doorleggen naar CJIB en OM. Daarnaast wordt momenteel een advies voorbereid over een structurele invulling van de beschikbare formatie voor BOA-toezicht en -handhaving.

De opmerkingen met betrekking tot de wijze waarop het handhavingsbeleid is geformuleerd en tot stand is gekomen nemen wij ter harte. Het huidige handhavingsbeleidsplan loopt tot 2019. In 2018 zullen wij bij het opstellen van een nieuwe handhavingsbeleidsplan rekening houden met de bevindingen en aanbevelingen van uw commissie.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek,

de secretaris,

de burgemeester,



M.J.M. Meertens



F.L.J. van der Meijden

Nawoord Rekenkamercommissie Gemert-Bakel & Laarbeek

Onderdeel van de werkwijze van de Rekenkamercommissie Gemert-Bakel & Laarbeek (hierna: rekenkamercommissie) is dat de rekenkamercommissie na het opstellen van het definitieve rapport, de colleges van burgemeester en wethouders vraagt om een bestuurlijke reactie. Het college van Gemert-Bakel en het college van Laarbeek hebben ieder voor zich een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Beide colleges geven daarin aan in te stemmen met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie stelt de positieve reactie van de colleges op prijs. Het is aan beide gemeenteraden om dit te bekrachtigen en door middel van een raadsvoorstel de colleges te verzoeken de aanbevelingen op te volgen. Onderstaand geeft de rekenkamercommissie nog een reactie op de specifieke punten genoemd door de colleges van Gemert-Bakel en Laarbeek.

Bestuurlijke reactie college van Gemert-Bakel

Het college van Gemert-Bakel heeft in de bestuurlijke reactie een aantal gedetailleerde technische vragen gesteld. Dit is ongebruikelijk in de afhandeling van een rekenkamerrapport. Het rapport is namelijk al definitief vastgesteld door de rekenkamercommissie en wordt dan ook niet meer aanpast. Het is gebruikelijk dat de ambtelijke organisatie het conceptrapport krijgt en op basis daarvan de gelegenheid heeft om eventuele onjuistheden of onvolledigheden in het rapport te corrigeren en om eventuele aanvullende vragen te stellen (het zogeheten technisch wederhoor of de ambtelijke reactie). Deze stap is ook gezet. Op 14 april en op 20 april 2017 hebben respectievelijk de gemeente Gemert-Bakel en de SSH een technische reactie gegeven. Op basis daarvan is het conceptrapport aangepast en definitief gemaakt.

Om het college tegemoet te komen geven we hieronder een beknopte reactie op de door het college aangestipte punten.

Pagina 5: Wat had de gemeente moeten doen om bij het punt “De gemeente heeft afgewogen keuzes gemaakt inzake het handhavingsbeleid en gewenste nalevingsniveaus” een blokje ‘voldoet’ te krijgen? De raad heeft juist het initiatief genomen in het her-prioriteren van handhavingsonderwerpen.

De rekenkamercommissie vindt het een goede zaak dat de raad expliciete en afgewogen keuzes maakt. Ook is duidelijk op welke onderwerpen de gemeente niet handhaaft. Het is echter niet duidelijk welk nalevingsniveau de gemeente nastreeft. De gemeente Gemert-Bakel voldoet daarmee aan het eerste deel van de norm: het maken van afgewogen keuzes inzake het handhavingsbeleid. Doordat Gemert-Bakel geen gewenste nalevingsniveaus bepaald heeft voldoet de gemeente niet aan het tweede deel van de norm: het maken van afgewogen keuzes *inzake de gewenste nalevingsniveaus*.

Pagina 9: Wat is uw definitie van nalevingsniveau? Draagt het benoemen van een nalevingsniveau bij aan een beter handhavingsbeleid? Het nalevingsniveau wordt nu meetbaar door consultatie door de raad n.a.v. klachten. Dat is een prima methode om het nalevingsniveau en irritatieniveau meetbaar te maken. Het woord klacht is daarin een ‘ruim’ begrip.

Het nalevingsniveau wordt meestal uitgedrukt als het percentage onder toezicht staanden in een bepaalde doelgroep dat een regel (of een regelcomplex) naleeft. Er zijn twee niveaus van belang: het feitelijke nalevingsniveau en het niveau dat wordt nagestreefd, dat wil zeggen het gewenste of normatieve nalevingsniveau. Het vaststellen van het gewenste nalevingsniveau helpt de toezichthouders bij het bepalen welke inspanning zij moeten leveren om een bepaald geformuleerd nalevingsdoel te bereiken en om te meten hoe effectief hun inspanning is geweest.²⁹ De rekenkamercommissie stelt dat het mogelijk is om binnen de gemeente per onderwerp een gewenst nalevingsniveau te definiëren. Bijvoorbeeld: 90% van de parkeerders in de blauwe zone gebruikt de parkeerschijf en overschrijdt de aangegeven parkeertijd niet.

Pagina 12: De BOA's en de politie werken in de praktijk goed samen. Is dit ook getoetst bij de politie en vinden zij de samenwerking en communicatie met de BOA's ook goed?

De vorm van dit onderzoek was een quickscan. Dat maakt dat de ruimte om uitgebreid buiten de gemeentelijke organisatie interviews af te nemen beperkt is. De werkwijze van de rekenkamercommissie laat ruimte om in de loop van het onderzoek de lijst gesprekspartners uit te breiden indien daar signalen toe zijn. Dat is op onderdelen ook gebeurd. De onderzoekers en de rekenkamercommissie hebben echter geen aanwijzingen gezien om te twijfelen aan de constatering door gemeenteambtenaren en de SSH over de communicatie tussen BOA's en politie. Er zijn geen aanwijzingen dat de communicatie en samenwerking van BOA's, gemeente en politie niet constructief verloopt. Daarom heeft de rekenkamercommissie geen noodzaak gezien het onderzoek uit te breiden door het perspectief van de politie toe te voegen.

Pagina 13: "Ook bevat de DVO geen afspraak over de inzet bij bekende, in het uitvoeringsprogramma opgenomen, evenementen in de gemeente.... Dit is weliswaar aantoonbaar besproken met de gemeente, maar niet expliciet vastgelegd." Bij ieder evenement wordt besproken of de inzet van BOA's noodzakelijk is. Ook wordt dit gedaan op verzoek van organisatie en politie of van de portefeuillehouder op basis van klachten en extra toezicht noodzakelijk is gebleken.

De rekenkamercommissie vindt het een goede zaak dat bij ieder evenement wordt besproken of de inzet van BOA's noodzakelijk is. In de genoemde frase in het rapport doet de rekenkamercommissie de constatering dat er een discrepantie is tussen de in het uitvoeringsprogramma genoemde evenementen "waarbij de dorpswachten in elk geval ingezet worden"³⁰ en het ontbreken van deze evenementen in de DVO. De rekenkamercommissie acht het wenselijk als de evenementen genoemd in het uitvoeringsprogramma ook terug te vinden zijn in de DVO, binnen de juiste tariefgroep, zodat direct duidelijk is hoeveel uren waaraan besteed kunnen worden.

Pagina 20: Conclusie bevindingen van kosten: "Gegeven de kwaliteit en de inzet is in beide gemeenten de externe inhuur niet significant duurder dan intern uitvoeren." Hiervan zouden we graag een onderbouwing zien of deze conclusie wel juist is.

²⁹ Inspectieraad, R. Velders & M. Brunia, Begrippenkader Rijksinspecties, 2013.

³⁰ Bijvoorbeeld: Handhavinguitvoeringsprogramma 2017 pagina 17.

In het rapport luidt de bevinding: “Een definitief oordeel over de doelmatigheid is niet te geven. Het is echter duidelijk dat in beide gemeenten de kosten niet buitensporig zijn. Gegeven de kwaliteit en de inzet is in beide gemeenten de externe inhuur niet significant duurder dan intern uitvoeren.” In deze quickscan is geconstateerd dat de uurtarieven niet buitensporig zijn. Bij externe inhuur betaalt de gemeente alleen de ingehuurde toezichten, met het in dienst nemen van interne BOA's betaalt de gemeente alle uren. Dit maakt het al snel een vergelijking van 'appels en peren'. Deze vergelijking is niet in detail gemaakt, met name omdat dat buiten de scope van deze quickscan viel. Het vereist inzicht in de uitgangspunten en wensen van de gemeente ten aanzien van interne BOA's. Op basis van het referentiepunt dat de kosten van een interne BOA circa €50.000 – € 55.000 op jaarbasis (loonsom, uniform, uitrusting) bedragen, komen we tot de constatering dat de kosten in Gemert-Bakel niet significant hoger zijn dan dat bedrag (zie figuur 2 in het rapport).

Bestuurlijke reactie college van Laarbeek

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente een BOA-registratiesysteem heeft aangeschaft en dat het college nadenkt over de structurele invulling van de beschikbare formatie voor BOA-toezicht en handhaving. Met het in 2018 op te stellen handhavingsbeleidsplan wil het college rekening houden met de bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie constateert dat het college hiermee goede stappen zet en stelt voor dat de raad het college expliciet verzoekt om alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie op te volgen.