



adviesbureau voor
veiligheid & handhaving

Formatiebenchmark

Onderzoek naar de formatie
van handhavingsteams



Datum: 9 Juni 2020

INHOUD

1. INLEIDING
2. VAN ONDERZOEK NAAR ADVIES
3. DEELNEMENDE GEMEENTEN
4. SITUATIESCHETS
5. THEMA'S
6. CONCLUSIE



1. INLEIDING

Doel van het onderzoek: Gemeenten inzicht geven in de benodigde formatie voor Toezicht en Handhaving (domein 1).

Methode van onderzoek: Door middel van een benchmark op basis van een vragenlijst en diepte-interviews gemeenten met elkaar vergelijken om zo tot een onderbouwd advies over de formatie te komen.

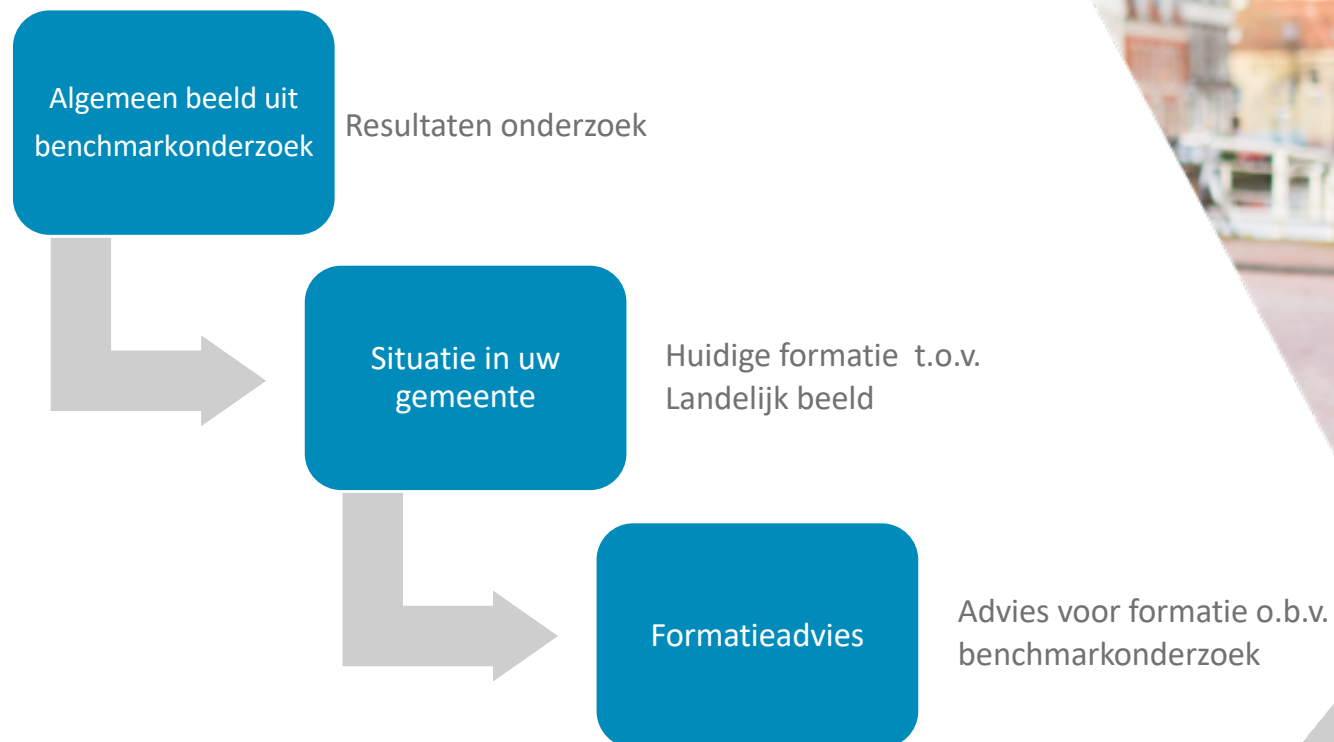
We laten in deze presentatie een vergelijking zien tussen de gemeenten en duiden de verschillen. Dit wordt gedaan aan de hand van diverse kenmerken, het takenpakket en de werkwijze van de gemeenten. Specifieke verschillen worden in de individuele rapportages behandeld.

In deze presentatie geven we de resultaten van de formatiebenchmark van veertien Nederlandse middelgrote gemeenten (25.000 tot 75.000 inwoners). Eerst wordt de methode die gebruikt is beschreven. Daarna geven we een uitgebreide getalsmatige en inhoudelijke situatieschets van de gemeente. De gemeenten worden vergeleken en de uitzonderingen en bijzonderheden genoemd. In het laatste deel van de presentatie werken we een aantal thema's uit en geven we onze conclusies.



2. VAN ONDERZOEK NAAR ADVIES

*“Rekening houdend met **lokale bijzonderheden** en gecorrigeerd voor het **inwoneraantal**.”*

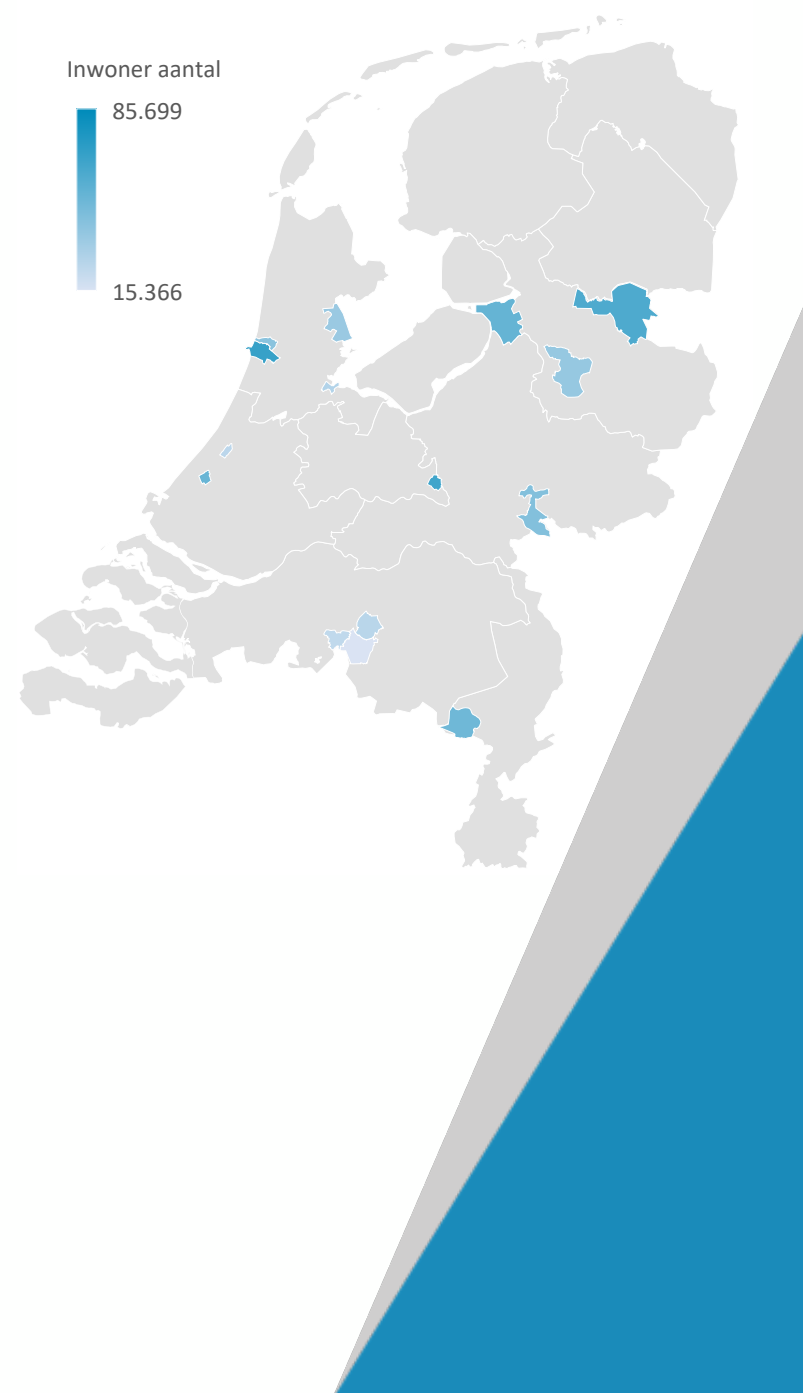


3. DEELNEMENDE GEMEENTEN

Aan de formatiebenchmark voor middelgrote Nederlandse gemeenten doen 18 gemeenten mee. Het gaat hierbij om zowel steden als (samenwerkende) dorpen.

Het onderzoek is gebaseerd op data van het jaar 2017, 2018 of 2019. Elf gemeenten hebben deelgenomen in 2018 en derhalve de data van 2017 aangeleverd. Vijf gemeenten hebben deelgenomen in 2019 en hebben data van 2018 aangeleverd. Twee gemeenten hebben deelgenomen in 2020 en data aangeleverd van 2019.

Beverwijk	Kampen
Capelle aan den IJssel	Oisterwijk
Diemen	Raalte
Edam-Volendam	Rijswijk
Goirle	Veenendaal
Hardenberg	Velsen
Heerenveen	Voorschoten
Hilvarenbeek	Weert
Hoeksche Waard	Zevenaar



4.1.1 SITUATIESCHETS: TOTAAL AANTAL FTE

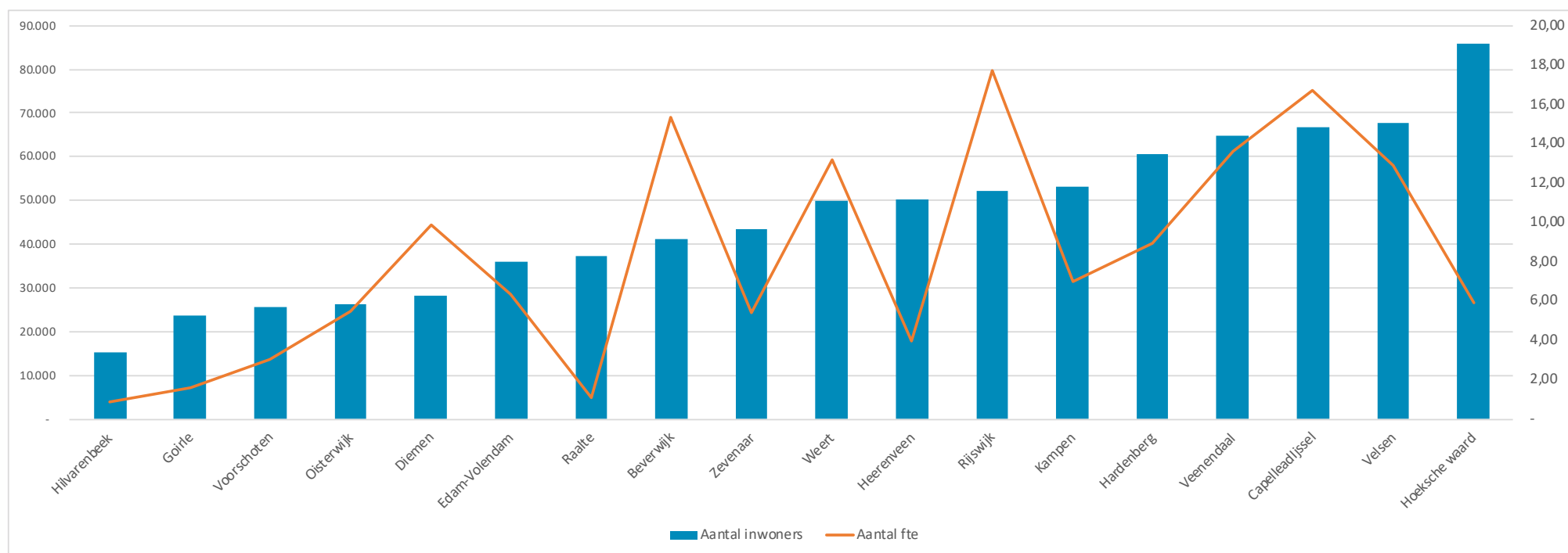
Benchmarken gaat over vergelijken. Het vergelijken van de huidige formatie van de gemeenten op basis van het aantal inwoners geeft een sterk vertekend beeld. Een goede vergelijking kunnen we maken doordat we kijken naar de wijze waarop de taken uitgevoerd worden en hoe het takenpakket samengesteld is. We maken de vergelijking mogelijk door alleen overeenkomsten te vergelijken en uitzonderingen te benoemen.

In de volgende grafiek zien we deze verschillen tussen de afdelingen duidelijk tot uiting komen. De totale formatie (oranje) is opgenomen en de gemeenten zijn gesorteerd naar het aantal inwoners.



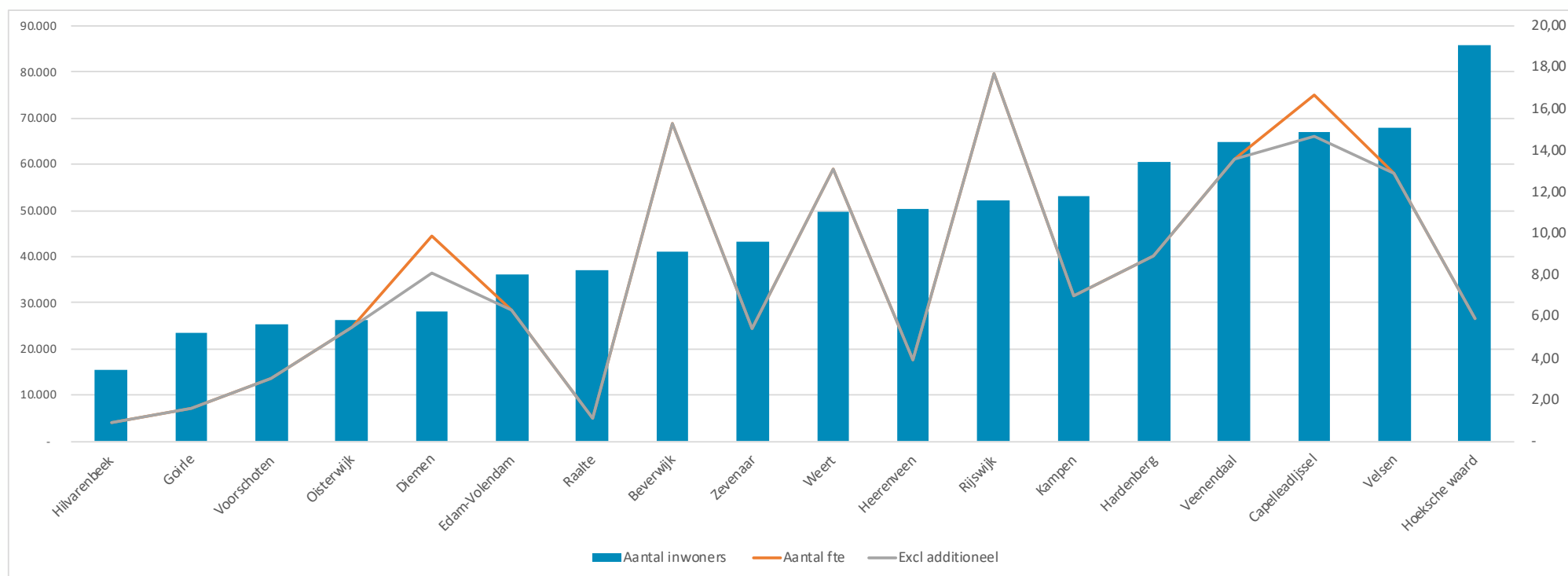
4.1.2 SITUATIESCHETS: TOTAAL AANTAL FTE

Onderstaande grafiek bevat enkele uitschieters. Dit is mogelijk te verklaren doordat een aantal gemeenten te maken heeft met grootstedelijke leefbaarheidsproblematiek (bijvoorbeeld ondermijning, waterbedefferd vanuit grote buurgemeenten, aandacht wijken) en andere gemeenten zich vooral richten op de top tien ergernissen.



4.2 SITUATIESCHETS: AANTAL FTE EN ADDITIONELE TAKEN

In de volgende grafiek geeft de grijze lijn de totale formatie (inzet op straat en overhead) weer m.u.v. de additionele taken. De oranje lijn laat de inzet inclusief additionele taken zien. De gemeenten zijn gesorteerd naar het aantal inwoners.



4.3 SITUATIESCHETS AANTALLEN FTE'S EN UITSPLITSING

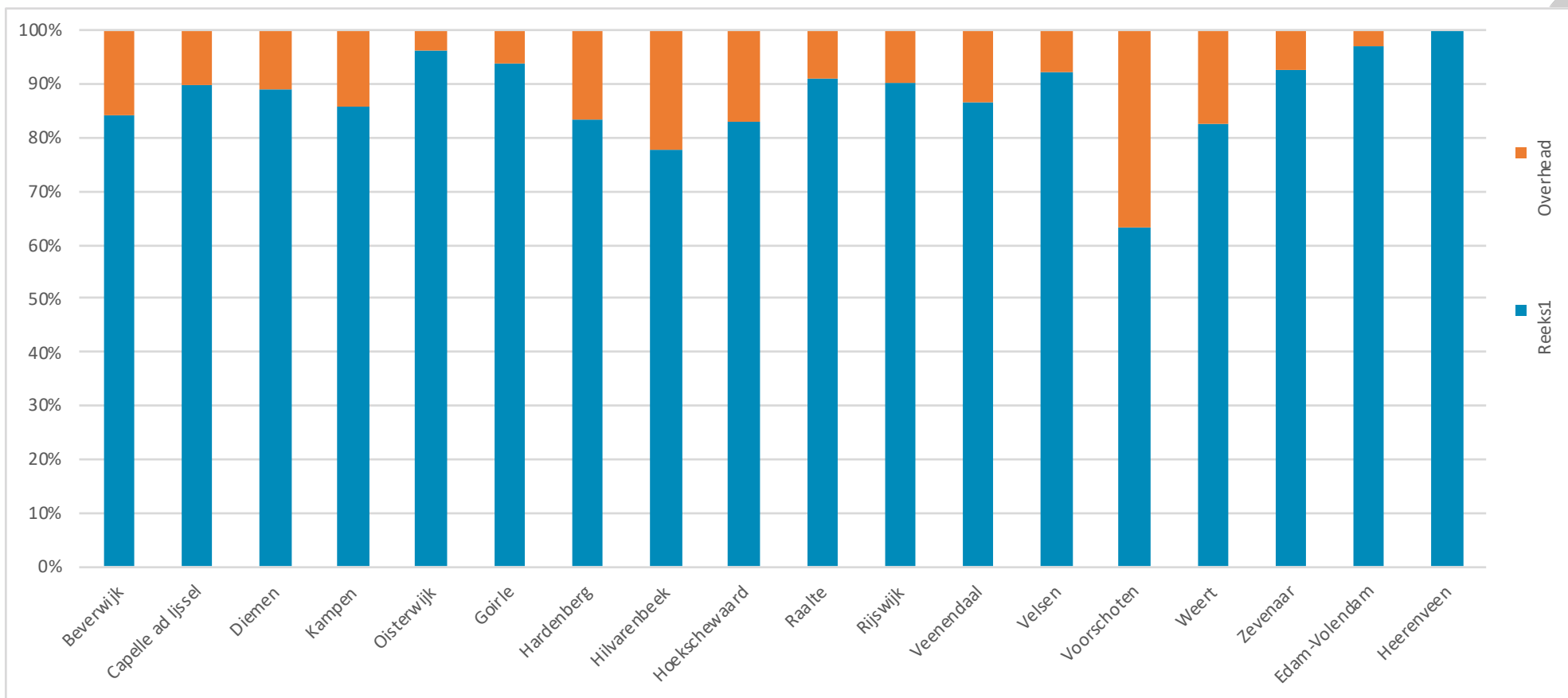
In onderstaande tabel is de formatie per gemeente weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen formatie op straat (incl. fiscaal parkeren), overhead en additionele taken. Deze benchmark is gebaseerd op de beschikbare formatie, de daadwerkelijk ingevulde formatie kan hiervan verschillen.

Gemeente	Inwoner aantal	Aantal fte op straat	Overhead	Additionele taken	Totaal aantal fte	Totaal excl. additioneel	Additionele taken toelichting
Beverwijk	41.077	12,90	2,4	-	15,3	15,3	
Capellea/Ijssel	66.854	13,0	1,7	2,0	16,7	14,7	jongerenwerker
Diemen	28.121	7,0	1,1	1,8	9,9	8,1	jongerenwerker
Edam-Volendam	36.099	6,2	0,2	-	6,4	6,4	
Kampen	53.259	6,0	1,0	-	7,0	7,0	
Oisterwijk	26.132	5,3	0,2	-	5,5	5,5	
Goirle	23.621	1,5	0,1	-	1,6	1,6	
Hardenberg	60.575	7,4	1,5	-	8,9	8,9	
Heerenveen	50.257	4,0	-	-	4,0	4,0	
Hilvarenbeek	15.366	0,7	0,2	-	0,9	0,9	
Hoeksche waard	85.699	4,9	1,0	-	5,9	5,9	
Raalte	37.158	1,0	0,1	-	1,1	1,1	
Rijswijk	52.208	16,0	1,7	-	17,7	17,7	
Veenendaal	64.918	11,8	1,8	-	13,6	13,6	
Velsen	67.831	11,9	1,0	-	12,9	12,9	
Voorschoten	25.453	1,9	1,1	-	3,0	3,0	
Weert	49.855	10,9	2,3	-	13,1	13,1	
Zevenaar	43.402	5,0	0,4	-	5,4	5,4	
	827.885	127,3	17,8	3,8	148,9	145,1	

4.4 SITUATIESCHETS: VERDELING UITVOERING EN OVERHEAD

In de volgende grafiek is de verdeling opgenomen van de taken op straat en de overheadtaken (bijvoorbeeld: management, beleid, administratief). Omdat deze gegevens niet altijd op dezelfde wijze vastgelegd of gemeten worden en soms op basis van schatting opgegeven zijn, zijn er geen harde conclusies uit te trekken.

De coördinatie wordt op verschillende wijze en niveaus vormgegeven, dat zien we ook terug in de cijfers. De verhoudingen zijn afhankelijk van de werkwijze en het takenpakket van de gemeente.



4.5 SITUATIESCHETS: AANTALLEN FTE'S PER 5.000 INWONERS

In de tabel is de formatie per gemeente weergegeven, het aantal fte op straat is berekend per 5.000 inwoners. De inzet op de fiscale taak is van invloed op het totaal aantal fte, daarom hebben we aangegeven hoe deze taak wordt uitgevoerd. Inzet op fiscaal parkeren kan leiden tot een hoger aantal fte. Afhankelijk van de grootte van het areaal en de werkwijze zitten sterke verschillen in de totale capaciteit.

Er bestaan geen normen voor de capaciteit van een handhavingsteam, wel wordt een vergelijking gemaakt met de politienorm voor wijkagenten (1 agent op 5.000 inwoners).

	Inwoner aantal	Aantal fte op straat	Aantal fte op straat per 5.000 inwoners	Aantal fte op straat per 5.000 inwoners (exclusief fiscaal)	Inzet op fiscaal parkeren
Hilvarenbeek	15.366	0,7	0,23	0,23	nvt
Goirle	23.621	1,5	0,32	0,32	nvt
Voorschoten	25.453	1,9	0,37	0,37	nvt
Oisterwijk	26.132	5,3	1,01	0,57	fiscaal
Diemen	28.121	7,0	1,24	0,71	fiscaal
Edam-Volendam	36.099	6,2	0,85	0,44	integraal
Raalte	37.158	1,0	0,13	0,13	nvt
Beverwijk	41.077	12,9	1,57	1,21	fiscaal
Zevenaar	43.402	5,0	0,58	0,38	fiscaal
Weert	49.855	10,9	1,09	0,81	fiscaal
Heerenveen	50.257	4,0	0,39	0,35	fiscaal
Rijswijk	52.208	16,0	1,53	1,25	fiscaal
Kampen	53.259	6,0	0,56	0,28	fiscaal
Hardenberg	60.575	7,4	0,61	0,42	fiscaal
Veenendaal	64.918	11,8	0,91	0,64	fiscaal
Capelle aan de IJssel	66.854	13,0	0,97	0,97	integraal
Velsen	67.831	11,9	0,88	0,88	integraal
Hoeksche waard	85.699	4,9	0,29	0,29	integraal
	827.885	127,3	0,75	0,57	

4.6 SITUATIESCHETS: ORGANISATIEMATRIX

We zien een directe relatie tussen de ontwikkelfase van de handhavingsorganisatie, de uitgevoerde taken en de ondersteunende taken. Hoe verder het team is in haar ontwikkeling hoe groter de behoefte aan handhavings- en ondersteunende capaciteit. Om dit in beeld te brengen hebben we een organisatiematrix ontwikkeld die in dit onderzoek op hoofdlijnen is toegepast. Het resultaat van deze matrix is de gemeentelijke rapportages meegenomen.

De organisatiematrix onderscheidt de volgende ontwikkelfasen: 'activiteitengericht', 'procesgericht', 'samenwerkingsgericht' en ten slotte 'resultaat en effectgericht'. De huidige en gewenste organisatiefasen zijn in beeld gebracht op basis van de Taakvolwassenheid, Teamvolwassenheid, Sturing, Informatiegestuurd handhaven, de ketensamenwerking en de handhavingsstrategie.

Binnen het benchmark is een situatieschets van de ontwikkeling van het team en verbeteringsmogelijkheden weergegeven. Voor een volledig beeld is het uitvoeren van de Ontwikkelscan Handhaving noodzakelijk.

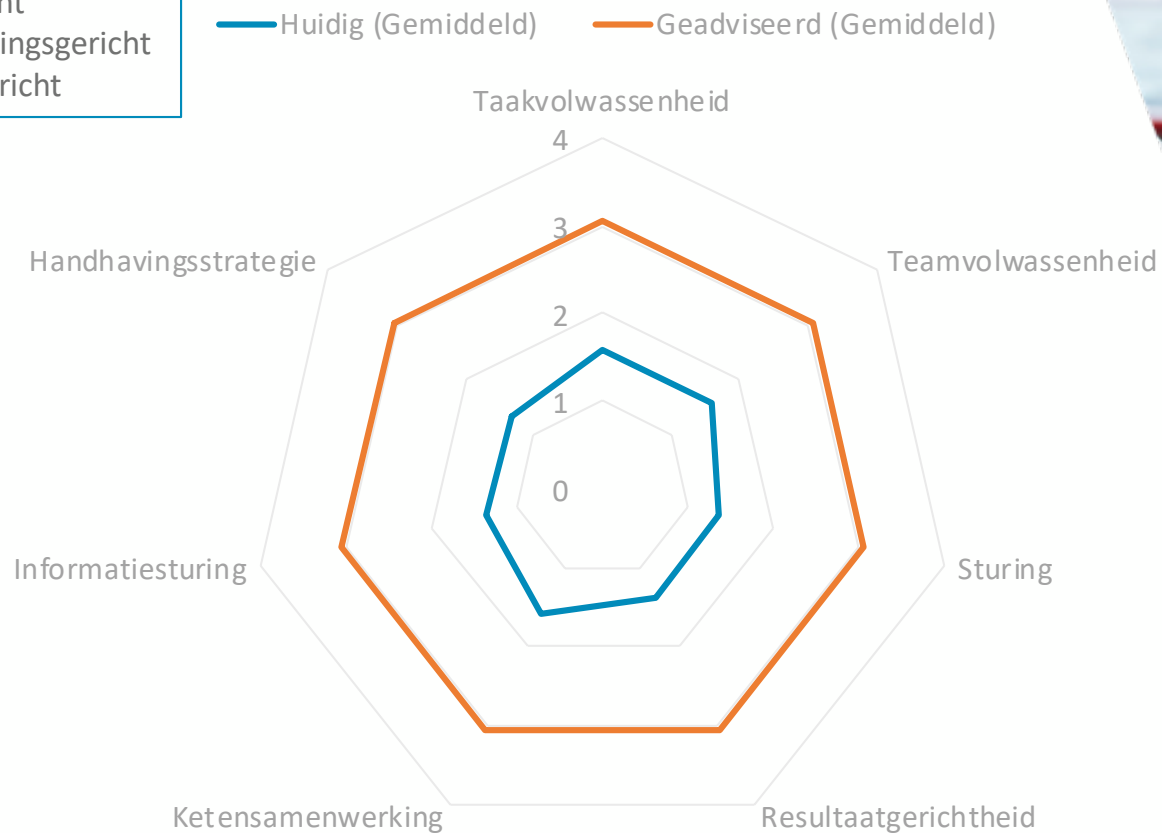
Op de volgende pagina is de gemiddelde organisatiefase van de gemeenten weergegeven.



4.7 SITUATIESCHETS: ORGANISATIEFASE

Organisatiefase

1. Activiteitengericht
2. Procesgericht
3. Samenwerkingsgericht
4. Resultaatgericht



4.8 SITUATIESCHETS: ALGEMEEN

Gemiddeld bevinden deelnemende gemeenten zich tussen de activiteitengerichte en procesgerichte organisatiefase. Leefbaarheidsproblematiek waar veelal op wordt gefocust is parkeren, afval en honden. We zien dat daarnaast dat ondermijning een steeds vaker voorkomende taak is. De DHW-controles worden bij vrijwel alle gemeenten uitgevoerd door team handhaving. De gemeenten waarbij dit niet het geval is, hebben deze controles uitbesteed aan een andere afdeling of een externe partij. Vijftien van de achttien gemeenten werken in de huidige situatie deels, dan wel volledig met ingehuurd handhavers. In vier van de gemeenten worden de ingehuurd handhavers enkel ingezet op parkeren.

Ondanks de overeenkomsten zijn de werkwijzen van de gemeenten zeer divers. Van gastheer tot daadkrachtige handhaver. Deze diversiteit vindt zijn oorsprong in de wensen van de verschillende besturen.

Veel voorkomende verbeterpunten zijn:

- Optimalisatie integrale en wijkgerichte werkwijze
- Informatiegestuurd handhaven
- Uitbouwen ketensamenwerking
- Mogelijkheid tot bestuursrechtelijk handhaven vastleggen
- De sturing op handhavingsteams intensiveren.



4.9 SITUATIESCHETS: ROOSTERS

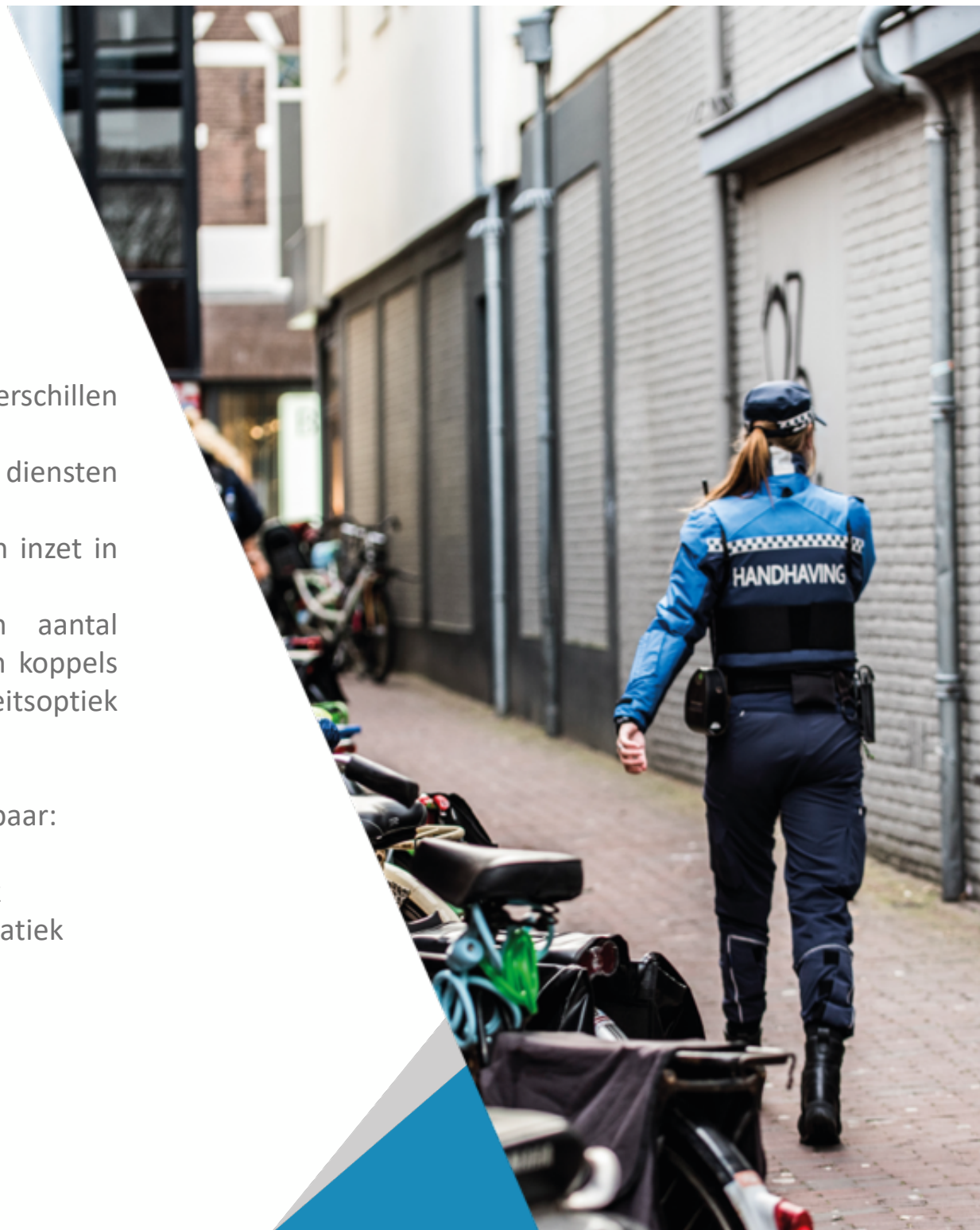
Diversiteit in roosters

Wij zien een grote diversiteit in roosters. Verschillen zitten op de volgende vlakken:

- Een zelfstandige invulling tot meerdere diensten per dag.
- Onderscheid in formatie is het verschil in inzet in het weekend en de avonden.
- Vaak in koppels, maar binnen een aantal gemeenten wordt nog niet structureel in koppels gewerkt. Vanuit veiligheids- integriteitsoptiek adviseren we in koppels te werken.

Diverse onderbouwingen van het rooster zichtbaar:

- Winkeltijden
- Informatie over leefbaarheidsproblematiek
- (eigen) Ervaring met leefbaarheidsproblematiek
- Wensen van bestuur
- Eigen voorkeur van boa's
- Tijden betaald parkeren



5.1 THEMA: PARKEREN

In de tabel is een vergelijking opgenomen van de huidige inzet van de gemeenten op het gebied van parkeren.

Bij een aantal gemeenten is de inzet op parkeren niet duidelijk te onderscheiden. De taken op het gebied van fiscaal parkeren worden soms integraal uitgevoerd, of door een externe partner. Dit maakt de vergelijking lastig te maken.

Gemeente	Aantal fte ingezet op parkeren	Aantal fiscale plekken	Aantal blauwe zone plekken	Aantal vergunnings plekken	Totaal aantal parkeerplekken
Beverwijk	3,0	2.430	2.200	155	4.785
Capelle aan de IJssel	Integraal	-	1.300	695	1.995
Edam-Volendam	1,0	32	2.377	84	2.493
Diemen	3,0	1.100	5.400	605	7.105
Kampen	3,0	1.180	76	582	1.838
Oisterwijk	2,3	645	94	9	748
Goirle	Integraal	-	-	-	-
Hardenberg	1,2	969	435	250	1.654
Heerenveen	1,9	2.900	nb	900	3.800
Hilvarenbeek	Integraal	-	-	77	77
Hoeksche waard	Integraal	-	250	450	700
Raalte	0,4	-	700	-	700
Rijswijk	3,0	10.100	300	-	10.400
Veenendaal	3,5	2.820	88	1.019	3.927
Velsen	Integraal	7	137	-	144
Voorschoten	Integraal	-	500	-	500
Weert	2,8	1.554	-	OB	>1.554
Zevenaar	1,7	1.716	20	1.152	2.888

5.2 THEMA: OPENBARE RUIMTE

	Fiscaal Parkeren	Afval	Honden	DHW	Jeugd	Ondermijning
Beverwijk	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Capelle ad IJssel	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Diemen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Edam-Volendam	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kampen	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Oisterwijk	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Goirle	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Hardenberg	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Heerenveen	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Hilvarenbeek	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Hoeksche Waard	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Raalte	✗	✓	✓	✗	✗	✗
Rijswijk	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Veenendaal	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Velsen	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Voorschoten	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Weert	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Zevenaar	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Totaal	11	17	17	14	14	10



Er hangt geen waardeoordeel aan het wel of niet inzetten op een bepaald thema. Bepaalde thematiek kan wel of niet spelen in een gemeente, daarnaast kan het wel of niet inzetten op een bepaald thema een bestuurlijke keuze zijn.

5.3 THEMA: ONDERSTEUNENDE PROCESSEN

	Actueel beleid	Handhavings visie	Ondersteunend systeem	Informatie deling partners	Informatie analyse
Beverwijk	✓	✓	✓	✓	✓
Capelle ad IJssel	✓	✓	✓	✓	✗
Diemen	✓	✓	✓	✓	✓
Edam-Volendam	✓	✓	✓	✓	✗
Kampen	✓	✓	✓	✗	✗
Oisterwijk	✗	✗	✗	✓	✗
Goirle	✗	✗	✗	✓	✗
Hardenberg	✗	✗	✓	✓	✓
Heerenveen	✗	✗	✗	✗	✗
Hilvarenbeek	✓	✓	✗	✓	✗
Hoeksche Waard	✗	✗	✗	✓	✗
Raalte	✓	✓	✗	✓	✗
Rijswijk	✓	✓	✓	✓	✗
Veenendaal	✓	✗	✗	✓	✗
Velsen	✗	✗	✓	✓	✗
Voorschoten	✗	✗	✓	✓	✗
Weert	✗	✗	✓	✓	✗
Zevenaar	✓	✓	✓	✓	✗
Totaal	10	9	11	16	3



5.4 THEMA'S

Wijkgericht werken

Een groot aantal gemeenten binnen deze formatiebenchmark werken in de huidige situatie nog niet wijkgericht en integraal. Het is belangrijk dat alle handhavers integraal inzetbaar zijn, hierbij in de wijken verbinding maken met de burger en samen werken met partners. Ze dragen bij aan de informatiepositie van de gemeente: ze zijn de 'ogen en oren' van de gemeente.

Ondermijning

Ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten zet boa capaciteit in op ondermijning. De boa's hebben voornamelijk een 'ogen en oren' functie. Om de boa's zo optimaal mogelijk in te zetten op dit ondermijning en het signaleren ervan, is ontwikkelen van specialistische kennis op dit thema aan te raden.

Horeca

Het aantal horeca-instellingen en het aantal controles op deze instellingen wisselt sterk per gemeente. Dit heeft zowel met beleid als met de capaciteit te maken. Binnen de gemeenten waar team handhaving geen DHW-controles uitvoert, wordt dit uitbesteed aan een externe partij of andere afdeling. Drinken onder 18 is bij vrijwel alle gemeenten een belangrijk thema.

RTGB

RTGB-bevoegdheid van de boa's is een belangrijk onderdeel van het toepassen van gepaste handhaving. Van de 18 deelnemende gemeenten is aan de boa's in 8 gemeenten RTGB-bevoegdheid toegekend.



6.1 CONCLUSIE

In de huidige situatie zijn de verschillen groot tussen breedte van het takenpakket en de organisatiefase waarin de verschillende gemeentes zich bevinden. De gemeenten met een relatief laag aantal fte hebben niet perse een kleiner takenpakket; de problematiek is minder zwaar en minder frequent. De taken binnen gemeenten met een relatief hoog aantal fte zijn vanwege veel voorkomende “stadse” problematiek in verhouding groter.

De taak van de controle op (fiscaal) parkeren is van invloed op de formatie van een handhavingsteam. Deze taak wordt in middelgrote gemeenten vaak ingevuld op basis van rooster, waardoor een relatief groot deel van de capaciteit daarvoor ingezet wordt. In grote gemeenten zien we dat vaker gebruik wordt gemaakt van informatie over parkeergedrag en parkeerdruk. Een informatiegestuurde werkwijze bij parkeren kan ervoor zorgen dat de handhavers controles doeltreffender kunnen uitvoeren en in staat zijn daarnaast andere handhavingstaken op te pakken.

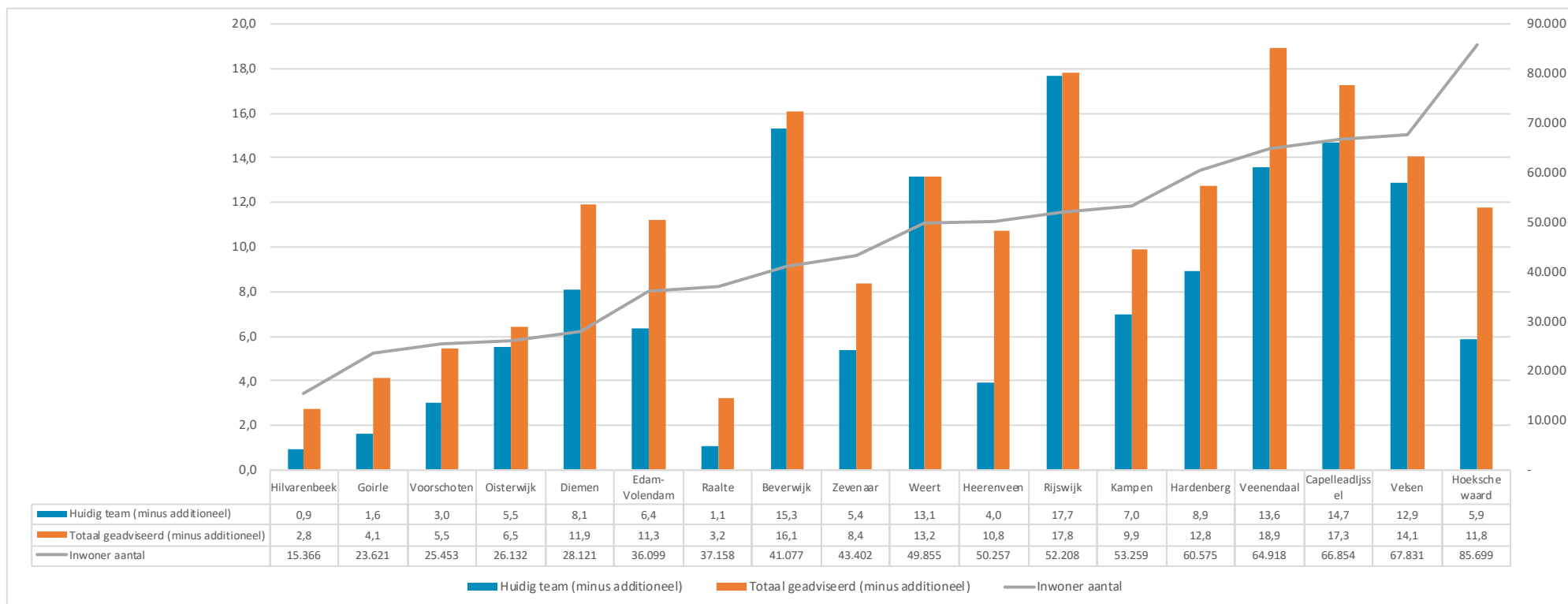
Over het algemeen hebben handhavingsafdelingen een lagere overhead in verhouding tot de rest van de gemeente (30% of meer). In de benchmark is dit gemiddeld 12,5% in de huidige situatie. We zien dat handhavingsafdelingen steeds meer gegevens vastleggen, complexere taken krijgen en meer gaan samenwerken met partners. Hierdoor kunnen handhavers minder vaak op straat aanwezig zijn en wordt er andere kennis en ervaring van de handhavingsafdeling gevraagd. In onze adviezen zien we dat terug, we komen op basis van onze adviezen op een gemiddelde van 17% overhead.



6.2 CONCLUSIE

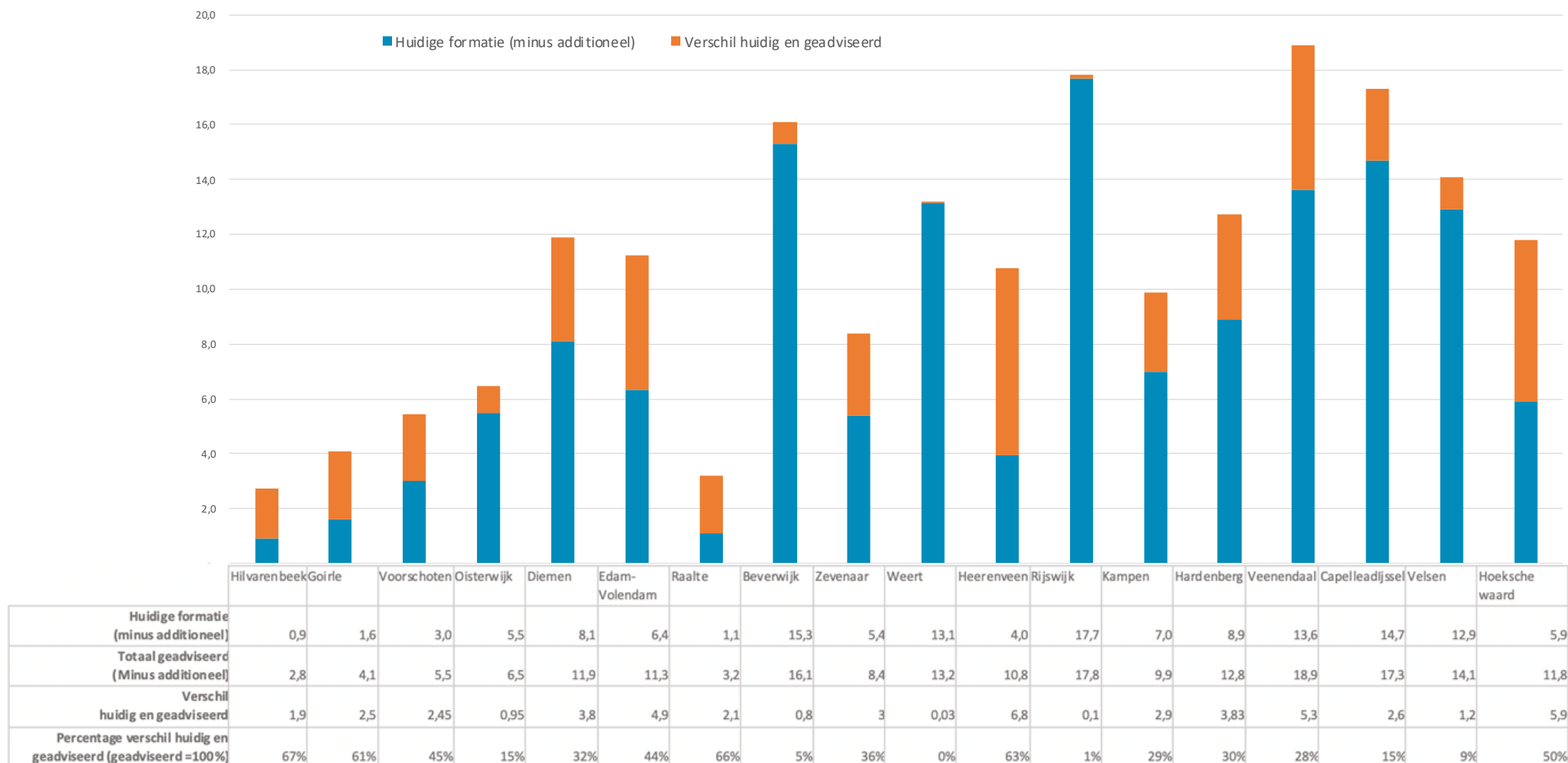
In de tabel geven we de huidige en geadviseerde formatie weer (minus de additionele taken). De gemeenten zijn gesorteerd op inwoneraantal.

De verschillen in de geadviseerde formatie komen voort uit verschillen in leefbaarheidsproblematiek binnen de gemeente, de ontwikkelfase waar de organisatie zich in bevindt, het takenpakket en de wensen van het team. De gemeenten die in de huidige situatie in verhouding over een lage formatie beschikken, hebben de grootste geadviseerde toename van formatie.



6.3 CONCLUSIE

In de tabel geven we verhouding tussen de huidige en geadviseerde formatie weer (minus de additionele taken). De gemeenten zijn gesorteerd op inwoneraantal. De onderste rij geeft het verschil tussen de huidige en geadviseerde formatie in percentages weer. Hierbij is er vanuit gegaan dat de geadviseerde formatie 100% is.



6.4 CONCLUSIE

De formatiebenchmark laat de formatiestaat van de deelnemende gemeenten zien. De benchmark is zo zuiver mogelijk gemaakt door de additionele taken niet mee te nemen in de vergelijking. Uit het onderzoek is gebleken dat deze additionele taken verschillen en van invloed zijn op het totale beeld van de formatie.

Er is bewust gekozen om geen gemiddelde van de huidige formatie op te nemen omdat dit geen recht doet aan de werkelijkheid. We zien (grote) verschillen op gebiedsomvang, inzet op wijken, de fase waarin de organisatie zich bevindt en als gevolg van bestuurlijke prioritering. De mate van problematiek verschilt per gemeente, ook de prioriteit die daaraan gegeven wordt en de daadwerkelijke invulling. Elke lokale context is anders en op basis van taken, doelstellingen en middelen worden andere keuzes gemaakt. Het advies per gemeente is gebaseerd op deze lokale context.

Uit de interviews is gebleken dat bijna alle gemeenten krapte ervaren in de capaciteit voor het uitvoeren van de taken. Om deze reden is zoals in de vorige dia gepresenteerd, bijna bij alle gemeenten geadviseerd om de capaciteit te vergroten. De ervaren krapte in de capaciteit en de toenemende vraag die neergelegd wordt bij de handhavingsteams passen in het beeld van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zoals een terugtrekkende politie, de VNG-visie op de boa 2020 en de decentralisaties in sociaal domein (m.n. jeugd).





STERK OP
INHOUD



JARENLANGE
ERVARING



GERICHT OP
RESULTAAT



VEELZIJDIG
TEAM