

VOLGNUMMER
147-2014

DATUM
20 november 2014

TEAM
Raadsgriffie

CORRESPONDENTIENUMMER
2014-45626

BIJLAGEN
2

RAADSCOMMISSIE
Algemene zaken en Middelen

ONDERWERP RAADSVOORSTEL
Rekenkamerrapport: "Handhavingsbeleid
openbare ruimte gemeente Maastricht"

STELLER
Vinju/350 4608
Marc.Vinju@maastricht.nl

AAN DE GEMEENTERAAD,

1. Samenvatting

De Rekenkamer Maastricht doet in dit rapport verslag van een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid van de gemeente Maastricht, en naar de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult op dit terrein. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel informatie die nodig is voor de vaststelling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het handhavingsbeleid niet beschikbaar is en daarom is men meteen over gegaan tot de stap om de randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig handelen in kaart te brengen. Op basis van de bevindingen constateert de rekenkamer dat beleidsprioriteiten voor de handhaving openbare ruimte op bestuurlijk niveau nauwelijks worden gesteld. De kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt passief ingevuld. De gebrekkige prioriteitsstelling is ook voor de uitvoerende dienst lastig. De rekenkamer ziet op basis van haar analyse wel degelijk mogelijkheden tot verbetering van de randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend handhavingsbeleid. Er is nadrukkelijk een nieuw beleidsplan nodig, waarin zowel de uitgangspunten van het handhavingsbeleid als de beleidsprioriteiten voor de komende vier tot zes jaar worden vastgelegd. Vervolgens is het goed om jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast te stellen voor de handhaving openbare ruimte.

2. Beslispunten

Aan uw raad wordt voorgesteld:

De door de Rekenkamer geformuleerde conclusies en aanbevelingen onder paragraaf 6 in het rapport "Handhavingsbeleid openbare ruimte gemeente Maastricht" over te nemen.

Raadsvoorstel



VOLGNUMMER
147-2014

3. Toelichting

De Rekenkamer Maastricht heeft op 8 juli het Rekenkamerrapport: "Handhavingsbeleid openbare ruimte gemeente Maastricht" "aan de Gemeenteraad aangeboden. De commissie Algemene zaken en Middelen heeft op 12 november over dit rapport een uitgebreide toelichting van de Rekenkamer ontvangen. In dezelfde vergadering heeft de commissie het rapport inhoudelijk besproken. De raadscommissie onderschrijft de gedane conclusies en aanbevelingen.

Commissie Algemene Zaken en Middelen,

De Secretaris,

M. Vinju .

De voorzitter,

P. Frijns.

Raadsvoorstel



BIJLAGE

I

VOLGNUMMER

147-2014

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van de commissie Algemene zaken en Middelen d.d. 20 november 2014,
Raadsgriffie , no. 2014-45626;

gehoord de commissie Algemene Zaken en Middelen d.d. 3 december 2014;

BESLUIT:

De door de Rekenkamer geformuleerde conclusies en aanbevelingen onder paragraaf 6 in het
rapport “Handhavingsbeleid openbare ruimte gemeente Maastricht” over te nemen.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 16 december
2014.

De Griffier,

De Voorzitter,

Raadsbesluit

HANDHAVINGSBELEID OPENBARE RUIMTE GEMEENTE MAASTRICHT



Onderzoek door de
RekenKamer Maastricht

juni 2014

Handhavingsbeleid openbare ruimte gemeente Maastricht

Juni 2014





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Inleiding	7
1.2 De onderzoeksvragen en begrenzing van het onderzoek	8
1.3 Begrippen en normenkader: doelmatigheid en doeltreffendheid	9
2 Handhaving: begrippen en achtergrond	11
2.1 Indeling en definities handhaving	11
2.2 Gemeentelijke handhavingsinstrumenten	13
2.3 Samenwerking met de politie	14
3 Handhavingsbeleid in Maastricht	17
3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid	17
3.2 De rol van de raad	18
3.3 Het actuele handhavingsbeleid	19
3.3.1 Handhavingsstrategie	19
3.3.2 Integrale handhaving	20
3.3.3 Handhavingsdoelen en –prioriteiten	21
3.3.4 Vertaling van doelen en prioriteiten: het uitvoeringsprogramma	24
4 Organisatie en uitvoering	29
4.1 Interne organisatie	29
4.2 Kosten en opbrengsten	31
4.3 Opdrachtverlening en aansturing van de handhaving	31
4.4 Uitvoering handhaving openbare ruimte op straat	34
5 Analyse	39
5.1 Beleid	40
5.2 Beleid en organisatie	41
5.3 Uitvoering	42
6 Conclusies en aanbevelingen	44
6.1 Conclusies	44
6.2 Aanbevelingen	46
Gebruikte literatuur	49
Bestuurlijke reactie	50
Nawoord op bestuurlijke reactie	54





Samenvatting

Handhaving van de regels voor de openbare ruimte is een belangrijke gemeentelijke taak. Maastricht is een compacte stad waar de functies wonen, bedrijvigheid en uitgaan dicht op elkaar zitten, en gecombineerd met het grote aantal evenementen en bezoekers vraagt dit om normstelling, regulering en naleving van die normstelling. Wel of geen handhaving van de normstelling heeft een grote invloed op de leefbaarheid in de stad en het gezag van de gemeente. Een op zich klein incident in de stad met buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in de zomer van 2012 heeft nog eens duidelijk gemaakt dat de handhavingspraktijk een gevoelig en lastig onderwerp kan zijn, niet alleen in de publiciteit, maar ook in de raad. Om deze redenen heeft de rekenkamer besloten onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid van de gemeente Maastricht, en naar de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult op dit terrein.

Uit het onderzoek komt naar voren dat veel informatie die nodig is voor de vaststelling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het handhavingsbeleid niet beschikbaar is. Voor wat betreft de doeltreffendheid geldt dat de doelstellingen en prioriteiten van het beleid onvoldoende tastbaar zijn. Voor de doelmatigheid geldt dat geen goed antwoord is te geven op de vraag wat het kost (in termen van inspanningen en middelen) om een bepaald nalevingsniveau te realiseren. Besloten is om daarom de directe meting van de doeltreffendheid en doelmatigheid (noodgedwongen) over te slaan, en meteen over te gaan tot de stap om de randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig handelen in kaart te brengen. Daarvan is sprake als in de praktijk duidelijke samenhang bestaat tussen beleid, organisatie en uitvoering van het handhavingsbeleid.

Op basis van de bevindingen constateert de rekenkamer dat beleidsprioriteiten voor de handhaving openbare ruimte op bestuurlijk niveau nauwelijks worden gesteld. De kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt passief ingevuld. Het college legt over handhaving nauwelijks beleidsbepalende stukken ter besluitvorming voor aan de raad, en de raad vraagt het college er ook niet om. Gevolg is dat eventuele politieke discussies over handhaving openbare ruimte vooral betrekking hebben op incidenten, en niet gaan over de te stellen kaders en de te maken keuzes.

De gebrekkige prioriteitsstelling is ook voor de uitvoerende dienst lastig. Omdat de handhavingscapaciteit in de praktijk altijd beperkt is, moeten keuzes worden gemaakt wat wel en wat niet kan worden gedaan, maar dat kan dus niet op basis van duidelijke bestuurlijke prioriteiten. In de praktijk zijn daarvoor andere mechanismen in de plaats gekomen, met name door in de uitvoering rekening te houden met diverse harde en zachte signalen uit de samenleving. Dit gebeurt zowel rechtstreeks in de dagelijkse uitvoering door de handhavers, als via articulatie van geluiden uit de stad door college en raad.

De rekenkamer ziet op basis van haar analyse wel degelijk mogelijkheden tot verbetering van de randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend handhavingsbeleid. Er is nadrukkelijk een nieuw beleidsplan nodig, waarin zowel de uitgangspunten van het handhavingsbeleid als de



beleidsprioriteiten voor de komende vier tot zes jaar worden vastgelegd. Daarbij is het goed om expliciet gebruik te maken van de signalen uit de stad en de praktijkervaringen van de handhavers, en van de ervaringsgegevens van andere gemeenten (benchmarks) en inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur. Dat beleidsplan biedt dan de basis voor de noodzakelijke bespreking van dit complexe beleidsonderwerp in college en raad, en ook tussen college en raad.

Vervolgens is het goed om jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast te stellen voor de handhaving openbare ruimte, net als nu ook voor de Wabo-handhaving gebeurt. Dat uitvoeringsprogramma is een nadere invulling en actualisering van de prioriteiten zoals in het Beleidsplan zijn vastgesteld. Grijp de agendering daarvan aan om uitgebreid en diepgaand met alle betrokken portefeuillehouders (in het college) over beleid en uitvoering van de handhaving te spreken. Daarbij moet het in ieder geval gaan over prioriteiten (waar hechten we het meeste aan?) en posterioriteiten (wat doen we niet of minder?), afstemming en afbakening tussen portefeuilles, en signalen uit stad en apparaat over knelpunten in de organisatie en uitvoering. Dit is ook een geschikt moment en aanleiding om in de raad te spreken over de keuzes die gemaakt moeten worden over de inzet van de beperkte capaciteit.



1 Inleiding

1.1 Inleiding

In de compacte stad Maastricht zitten de functies wonen, bedrijvigheid en uitgaan dicht op elkaar. Als daarbij het grote aantal bezoekers en evenementen wordt opgeteld, dan is duidelijk dat dit vraagt om normstelling en naleving van die normstelling. Handhaving is gericht op de naleving van de normstelling op het gebied van de openbare ruimte, en dus op het beïnvloeden van het naleefgedrag door bedrijven en burgers. Handhaving is daarmee één van de belangrijkste instrumenten die de gemeente Maastricht inzet om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.

Gemeentelijke inspanningen op het terrein van handhaving hebben uiteindelijk maar één omvattend doel: het leefbaar houden van de stad in de zin van schoon, heel en veilig. Wel of geen handhaving heeft grote invloed op de leefbaarheid in de stad en het gezag van de gemeente. Normstelling en handhaving gaan hand in hand. Normen zonder handhaving vervagen, handhaving zonder norm leidt tot willekeur. Daarom zullen zowel de normstelling als de handhaving van die normstelling in dit onderzoek aan de orde komen.

Handhaving is beleidsmatig uiterst relevant maar ook een gevoelig onderwerp. Burgers verwachten van de overheid dat die de democratisch vastgestelde regels ook handhaaft en daarbij (andere) mensen eventueel dwingt tot naleving van de regels. Tegelijkertijd is het gezag van de overheid en haar vertegenwoordigers steeds minder vanzelfsprekend. Een op zich klein incident in de stad met buitengewoon opsporingsambtenaren in de zomer van 2012¹ heeft nog eens duidelijk gemaakt dat de handhavingspraktijk een gevoelig en lastig onderwerp kan zijn, niet alleen voor burgers, maar ook voor college en raad.

Handhaving is ook een terrein waar substantiële middelen aan worden besteed. Met de gehele uitvoeringstaak van handhaving van zowel de Wabo² als op overige terreinen zijn binnen de gemeente Maastricht iets minder dan 100 fte belast; de totale kosten bedragen bijna €7 miljoen per jaar. Gegeven het belang voor de stad en de omvang van de ingezette middelen voor handhaving, dienen de gemeentelijke handhavingsinspanningen ook doeltreffend en doelmatig te worden uitgevoerd. Daarmee is de belangrijkste onderzoeksdoelstelling genoemd. Het onderzoek wil inzicht geven op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid van de gemeente Maastricht, en van

¹ Op zaterdag 28 juli 2012 vond in de Rechtstraat het zgn. 'stoepzitter-incident' plaats, waarover uitgebreid is bericht door lokale, regionale en landelijke media. Ongeveer een jaar later kreeg het incident een vervolg, toen er opnieuw een stevige discussie werd gevoerd tussen de betreffende inwoner en de gemeentelijke handhavers. Ook nu weer was er veel media-aandacht.

² Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).



daaruit leiden tot aanbevelingen ter verbetering. Daarbij wordt ook ingegaan op de rol van de raad op dit gebied, vooraf bij de normstelling en achteraf bij de weging van de resultaten.

1.2 De onderzoeksvragen en begrenzing van het onderzoek

In dit onderzoek staan twee hoofdvragen centraal:

1. Hoe doeltreffend en doelmatig is het gemeentelijke handhavingsbeleid?
2. Vervult de raad haar kaderstellende (normstellende) en controlerende rol op goede wijze?

Geografisch zal het empirische deel van het onderzoek zich beperken tot de binnenstad, d.w.z. het gebied binnen de singels. Qua tijd gaat het over de periode 2009 t/m 2013. Praktisch zal ingegaan worden op de vraag hoe de handhaving op papier en in de praktijk in Maastricht wordt vormgegeven. Het onderhavige onderzoek is daarmee geen historisch feitenonderzoek. De rekenkamer wil een foto maken van het handhavingsbeleid alsmede de organisatie en uitvoering daarvan in enig jaar.

Om te kunnen onderzoeken hoe de lijn van het beleid en de organisatie naar de uitvoering eruit ziet heeft de rekenkamer in eerste instantie twee handhavingsterreinen geselecteerd om in meer detail te onderzoeken, te weten het terrassenbeleid en de ge- en verbodsbepalingen verkeer (inrijden en kort parkeren). Bij nader inzien heeft het onderzoek ook praktijkvoorbeelden op andere deelterreinen opgeleverd, en is besloten geen aparte hoofdstukken te wijden aan exclusief deze twee terreinen.

Objectselectie

De handhaving van regels voor de fysieke ruimte betekent in de praktijk dat twee typen regels gehandhaafd moeten worden:

- Regels gericht op de leefbaarheid; deze zijn vooral neergelegd in de Algemene plaatselijke verordening (APV).
- Regels rond de fysieke leefomgeving, zoals het bouwen of het uitoefenen van een bedrijf; deze regels zijn bijna altijd (gebaseerd op) landelijke regelgeving.

Bij de tweede categorie (de regels rond de fysieke leefomgeving) zijn vanaf 1 oktober 2010 grote veranderingen doorgevoerd. Daarbij zijn ca. 25 zogenaamde toestemmingsvereisten ondergebracht in één wettelijke regeling: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet gaat uit van zogenaamde integrale handhaving. Kern van de Wabo is dat de verschillende vergunningen en toestemmingen worden gebundeld in één omgevingsvergunning voor betrokkene. In totaal zijn 25 verschillende vergunningen en toestemmingen nu vervangen door één (integrale) omgevingsvergunning. Hoofddregel is dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag vormt voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Het college moet ervoor zorgen dat de voorschriften die aan de te verlenen omgevingsvergunning worden verbonden, op elkaar zijn afgestemd. De Wabo beoogt dan ook een einde maken aan tegenstrijdige voorschriften.

Het rekenkameronderzoek beperkt zich tot die terreinen waar de gemeente Maastricht invloed op de normen heeft en zelf invulling kan geven aan de regels. Met andere woorden: de normstellingen en



opdrachten vanuit de Wabo vallen buiten het onderzoek omdat deze voor de gemeente (relatief) weinig beleidsvrijheid geven.

1.3 Begrippen en normenkader: doelmatigheid en doeltreffendheid

Onder **doeltreffend** handhavingsbeleid verstaat de rekenkamer beleid dat leidt tot het gewenste nalevingsniveau. Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de resultaten die vooraf zijn beoogd met de ingezette handhavingsinstrumenten ook daadwerkelijk zijn bereikt.

Doelmatigheid is de verhouding tussen input en output, en betreft de vraag wat het kost om bepaalde prestaties te leveren.³ In het geval van handhavingsbeleid kun je de vraag stellen wat het kost om een geparkeerde auto te controleren of te beboeten, of wat het kost om de staat van een milieuperron te controleren. Om de doelmatigheid vast te kunnen stellen zijn objectieve cijfers nodig over de output (de geleverde prestaties) en de input (de ingezette middelen). Uitgedrukt in een getal, kan worden gesteld: hoe groter dat getal, hoe groter de doelmatigheid. Doelmatigheid kan op twee manieren worden beschouwd: door de cijferreeks van dit getal in de loop van de tijd te beschouwen (dat zegt dan iets over de ontwikkeling van de doelmatigheid in de loop van de tijd) of op enig moment door te vergelijken met soortgelijke gemeenten. Dit geeft dan de relatieve doelmatigheid van Maastricht ten opzichte van andere steden.

Doelmatigheid kan ook wat breder worden gedefinieerd.⁴ Het gaat dan om de verhouding tussen input en effecten. De vraag die wordt gesteld is wat kost het om een bepaald effect te realiseren. In het geval van handhavingsbeleid betekent dat de vraag wat het kost om een bepaald gewenst nalevingsniveau te realiseren, bijvoorbeeld een schoon en opgeruimd milieuperron.

Tijdens het onderzoek bleek dat veel van de gegevens die nodig zijn voor de vaststelling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het handhavingsbeleid niet voor handen zijn. Voor wat betreft de doeltreffendheid geldt dat de doelstellingen onvoldoende tastbaar zijn. Voor de doelmatigheid geldt dat met een forse onderzoeksinspanning door rekenkamer en gemeente op onderdelen uitspraken kunnen worden gedaan over de verhouding tussen input en output. Er zijn inputgegevens (ureninzet) en outputgegevens (aantallen proces-verbalen, boetes, etc.) voor een deel van de handhavingsactiviteiten beschikbaar. Op basis daarvan zou wel iets over een toename of vermindering van doelmatigheid op onderdelen van het beleid in de loop van de tijd kunnen worden gezegd. Zo kost het opmaken van een proces-verbaal tegenwoordig meer tijd dan enkele jaren geleden, omdat uit zorgvuldigheidsoverwegingen ook enkele foto's moeten worden gemaakt om de

³ Om precies te zijn: delen we deze totale kosten door het aantal geproduceerde eenheden dan hebben we de kostprijs per eenheid product. Deze kostprijs per eenheid product is de maatstaf voor doelmatigheid oftewel output/input.

⁴ In de literatuur heet dat dan de 'grote doelmatigheid', afgezet tegen de eerder genoemde 'kleine doelmatigheid'.



overtreding te documenteren. Maar voor diverse handhavingstaken ontbreken outputgegevens, en bovendien zijn deze, voor zover wel beschikbaar, door de jaren heen niet altijd goed vergelijkbaar. Daar komt bij dat voor college en raad vooral de bredere doelmatigheid interessant is. Wat kost het (in termen van inspanningen en middelen) om een bepaald nalevingsniveau te realiseren? Daarop bestaat echter niet of nauwelijks zicht. Maastricht is daarin niet uniek.⁵

Om die redenen is de focus van het onderzoek na de aanvangsfase verlegd. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om de doeltreffendheid en doelmatigheid langs indirecte weg vast te stellen. Indirect in die zin, dat gekeken wordt naar de randvoorwaarden voor doeltreffend en doelmatig handelen. Het onderzoek is gericht op beantwoording van de vraag of en in hoeverre bij de gemeente Maastricht wordt voldaan aan de **voorwaarden** voor doelmatig en doeltreffend beleid. Daarvan is sprake als in de praktijk een duidelijke en robuuste samenhang bestaat tussen beleid, organisatie⁶ en uitvoering van het handhavingsbeleid. Anders gezegd: gekeken is of en in hoeverre de gemeente concrete handhavingsdoelen stelt, deze vertaalt in heldere indicatoren, op basis hiervan de uitvoering organiseert en de concrete resultaten van de uitvoering (systematisch) rapporteert aan de raad. Door het onderzoek op deze voorwaarden te richten, wordt een goede basis gelegd om tot concrete aanbevelingen te komen.

De rol van de gemeenteraad

Voor wat betreft de tweede onderzoeksvraag naar de rol en betrokkenheid van de raad geldt als norm voor de goede invulling van de **kaderstellende** rol dat de raad betrokken is bij de normstelling voor de handhaving van de leefbaarheid en het gebruik van de fysieke ruimte. Daarbij moet de raad:

- voldoende in de gelegenheid zijn gesteld om prioriteiten te stellen
- afwegingen maken op grond van voldoende informatie over kosten en baten van handhaving van de verschillende normen, en
- moet zij ook gebruik maken van die gelegenheid.

Een goede invulling van de **controleerende rol** betekent dat de raad voldoende en goed wordt geïnformeerd over de (resultaten van de) handhaving, zelf stuurt op de kwaliteit van de informatie en er gebruik van maakt voor de beantwoording van de vraag of binnen de gestelde kaders is gehandeld. Ook dient de raad zicht te hebben op de kosten van de handhaving.

⁵ Zie bijvoorbeeld een onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam uit 2009. In dat onderzoek wordt geconcludeerd dat over doeltreffendheid en doelmatigheid niet veel meer valt te zeggen dan dat het ene stadsdeel meer processen-verbaal aflevert dan de andere twee (*Handhaving van de openbare ruimte. Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg vergeleken*, p. 9).

⁶ Het begrip organisatie wordt vaak in twee betekenissen gebruikt: in de zin van 'de' ambtelijke organisatie, uitgedrukt in een organogram, taak- en bevoegdheidsverdeling e.d. Maar organisatie wordt ook gebruikt in relatie tot het beleid, in termen van planning, aansturing, terugkoppeling, registratie.



2 Handhaving: begrippen en achtergrond

Gemeentelijk handhavingsbeleid is complexe materie, waarbij nog wel eens sprake is van het door elkaar gebruiken van allerlei aanverwante begrippen zoals toezicht, controle, preventie, etc. Ook de afbakening tussen het werk van de politie en dat van gemeentelijke handhavers kan tot onduidelijkheid leiden. In dit hoofdstuk wil de rekenkamer hierin duidelijkheid verschaffen voor de lezer. Daarom wordt eerst begonnen met enkele definities en indelingen.

2.1 Indeling en definities handhaving

Het handhaven van regels betekent zorgdragen voor de naleving van regels. Een veel gebruikt onderscheid is dat tussen preventieve en repressieve handhaving.

Onder **preventieve handhaving** wordt verstaan: alle handelingen die gericht zijn op het voorkómen van overtredingen. Hierbij gaat het dan om de volgende elementen:

- helder handhavingsbeleid
- voorlichting
- overleg
- systeem van vergunningverlening.

Bij vergunningplichtige activiteiten kan de gemeente specifieke voorwaarden stellen aan de activiteiten, en dus ook in feite normen stellen. De gemeente heeft daarbij soms de mogelijkheid (en soms zelfs de wettelijke verplichting) om een vergunning weer in te trekken of strengere voorwaarden te verbinden aan een vergunning.

Onder **repressieve handhaving** wordt verstaan: alle handelingen die gericht zijn op het beëindigen van overtredingen. Daarbij gaat het dan om:

- controle (toezicht en opsporing)
- opleggen van sancties: bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties⁷

Controle omvat dus zowel toezicht en opsporing. Een vervolgstap van toezicht en opsporing kan zijn dat sancties worden opgelegd.

Het uitoefenen van **toezicht** houdt in dat de overheid controleert of burgers of bedrijven de voor hen geldende regels naleven. Een toezichthouder⁸ is "een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift

⁷ In bepaalde situaties kan echter ook overwogen worden privaatrechtelijk te handhaven, bijvoorbeeld als de gemeente niet alleen op grond van de APV zou kunnen optreden, maar ook als eigenaar. De criteria daarvoor zijn neergelegd in de zgn. tweewegenleer (zie bijv. Konijnenbelt (1996), *Hoofdstukken van het administratief recht*, p. 448).

⁸ In de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), art 5:11.



belast met het houden van toezicht bij of krachtens enig wettelijk voorschrift". Het lijkt evident, maar alleen personen kunnen worden aangewezen als toezichthouder, bestuursorganen niet. De Awb⁹ (de artt. 5:12 t/m 5:20) regelt de bevoegdheden en verplichtingen van een toezichthouder. De Awb geeft toezichthouders een standaardpakket met bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen en het inzien van het identiteitsbewijs. Toezichthouders moeten voldoen aan de legitimatieplicht en de materiële zorgvuldigheids- en evenredigheidsnorm (principe van de minste pijn toepassen).

Opsporing is gericht op de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten. Het betreft strafrechtelijk onderzoek n.a.v. een - vermoeden van - een strafbaar feit. Opsporing is dus niet bestuursrechtelijk maar strafrechtelijk genormeerd. Politieambtenaren hebben een algemene opsporingsbevoegdheid. Ook zijn er ambtenaren met een bijzondere opsporingsbevoegdheid; die gaat dan niet verder dan de bijzondere wet waarvoor zij aangewezen zijn.

In de loop van de tijd heeft zich in Nederland een taakontwikkeling voorgedaan van wat begon als stadswachten (geüniformeerde toezichthouders als oog en oor van de politie) naar wat inmiddels is geëvolueerd tot een geprofessionaliseerd korps van handhavers in de openbare ruimte: de buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's). In Nederland zijn ca. 4.500 Boa's actief. Boa's zijn in dienst bij gemeenten (en bij andere overheden) en hun taakomschrijving en bevoegdheid zijn geregeld in de landelijke *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar* uit 2011. Volgens die circulaire verricht een Boa "werkzaamheden ter bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten". Omdat de politie door onvoldoende menskracht niet altijd de noodzakelijke veiligheidszorg op straat kan leveren en de roep om een grotere leefbaarheid juist toeneemt, neemt de druk toe om gemeentelijke Boa's breder in te zetten en hun bevoegdheden te verruimen.

Gemeenten kunnen ambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheden aanwijzen (bijvoorbeeld op grond van art. 149 Gemeentewet). Maastricht kan volgens de Categoriele aanwijzing van de minister van Veiligheid en Justitie maximaal 60 Boa's¹⁰ aanwijzen. In de praktijk zijn dat ca. 45 personen.¹¹ Met de komst van de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking zijn toezichthouders, als zij zijn benoemd tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Boa), ook bevoegd boetes¹² uit te delen. In termen van bevoegdheden is een boete die door een Boa aan een fietser wordt opgelegd omdat hij in een voetgangersgebied fietst, gebaseerd op de Boa-Circulaire (plus de Akte van Beëdiging van de betreffende Boa). De Boa ressorteert voor deze handeling onder het Openbaar Ministerie. In de

⁹ Een benoeming tot toezichthouder in de zin van de Awb is niet in alle gevallen noodzakelijk, bijvoorbeeld bij stadswachten. Als die alleen 'zoekend rondkijken', kan een officiële benoeming tot toezichthouder achterwege blijven. Met als consequentie overigens dat zij dan ook niet beschikken over de bevoegdheden zoals genoemd in hoofdstuk 5 van de Awb.

¹⁰ Daarnaast zijn ook Boa's voor andere taken benoemd zoals sociale recherche en leerplichtcontrole.

¹¹ En dus niet 45 fte.

¹² Deze boetes moeten worden onderscheiden van wat in de volksmond 'parkeerboetes' heet, wat in werkelijkheid naheffingsaanslagen zijn.



Circulaire is de betreffende bevoegdheid te vinden, onder verwijzing naar het betreffende wetsartikel, in dit geval art. 6 van RVV uit 1990. De opbrengst van de boete komt dan ten goede aan de algemene middelen van het Rijk.

2.2 Gemeentelijke handhavingsinstrumenten

Als uit gemeentelijk toezicht blijkt dat niet wordt voldaan aan de regels, kunnen vervolgens verschillende handhavingsinstrumenten worden ingezet. De gemeente heeft drie repressieve instrumenten: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Daarnaast is er nog de strafrechtelijke boete, geregeld door het strafrecht. Dat is dus geen instrument waarover de gemeente beschikt, maar het OM. Hier gaan we verder niet op in.

Last onder bestuursdwang

De gemeente kan een overtreder door een 'last onder bestuursdwang' dwingen de overtreding ongedaan te maken. De last onder bestuursdwang kan bijvoorbeeld worden ingezet als een schuur illegaal is gebouwd. De overtreder moet aan de hand van een beschikking (binnen en redelijke termijn, met uitzondering van spoedeisende situaties) gelegenheid krijgen zijn overtreding ongedaan te maken. Als de overtreder binnen en bepaalde aangezegde termijn het gebouw niet zelf sloopt, kan de gemeente dat zelf (laten) doen en de kosten vervolgens verhalen op de overtreder.

Last onder dwangsom

Als bijvoorbeeld sprake is van regelmatig terugkerende of voortdurende overtredingen ligt een last onder bestuursdwang niet voor de hand. Dan ligt het meer voor de hand om de overtreder een termijn te geven om een einde te maken aan de overtreding (of om herhaling te voorkomen) door te dreigen met een dwangsom. Maakt de overtreder geen einde aan de overtreding, dan is de overtreder verplicht een dwangsom te betalen, bijvoorbeeld per week dat de overtreding voortduurt.

Zowel de last onder bestuursdwang als de last onder dwangsom is gericht op herstel, niet op (financieel) bestraffen, ofschoon dat door de overtreder wel vaak zo kan worden ervaren. Bestuursdwang en dwangsom mogen niet gelijktijdig worden toegepast.

De bestuurlijke boete

Het derde instrument is de bestuurlijke boete. Dit is wel een bestraffende maatregel. Deze wordt vooral opgelegd bij milieuovertredingen en in situaties waarin de gevolgen niet (eenvoudig) ongedaan kunnen worden gemaakt (zoals bij een illegaal gekapte boom). De bestuurlijke boete kan zonder tussenkomst van de rechter, door de gemeente worden opgelegd. Daarnaast zijn er ook andere bestraffende bestuurlijke sancties, zoals de (gedeeltelijke) intrekking van een begunstigende beschikking. In de praktijk wordt landelijk het meeste gebruik gemaakt van de bestuurlijke boete om overtredingen te bestraffen via het bestuursrecht. De gemeente Maastricht heeft er ambtelijk voor gekozen dit instrument niet te hanteren.

De gemeente beschikt aldus over verschillende handhavingsinstrumenten. Basisregel bij de toepassing is dat de gekozen vorm moet aansluiten bij de ernst en de motieven van de overtreding. Daarbij



wordt ook het gelijkheidsbeginsel toegepast (wat voor de een geldt, geldt ook voor de ander). Voor de – kleinere - groep calculerende burgers moet het toezicht meestal grondiger zijn, om te laten merken dat de kans op ontdekking en bestraffing reëel is.

2.3 Samenwerking met de politie¹³

Algemeen

Gemeentelijke handhaving zit begrijpelijkerwijs dicht tegen het werk van de politie aan, die zich immers ook met toezicht en opsporing bezighoudt. De afstemming, afbakening en aansturing tussen beide is dan ook al jarenlang onderwerp van discussie.

De versterking en professionalisering van de gemeentelijke handhaving heeft in de loop van de tijd wel geleid tot een grotere behoefte op lokaal niveau aan coördinatie en afstemming tussen reguliere politie en gemeentelijke handhaving. De eerder genoemde Boa-Circulaire van de minister stelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de strategische aansturing van de gemeentelijke Boa's, terwijl de politie deze operationeel aanstuurt. In het algemeen blijkt dit een lastig punt, omdat de verantwoordelijkheid voor de handhavers ook binnen het gemeentebestuur over meerdere portefeuilles is verdeeld. In sommige gemeenten zijn wethouders verantwoordelijk voor de 'eigen' handhavers, en is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde. In Maastricht zijn echter beide aansturingslijnen in handen van de burgemeester. Van die operationele aansturing door de politie komt in het algemeen weinig terecht.¹⁴ De politie verstrekt slechts in beperkte mate informatie aan de Boa's, en op hun dagrapporten volgt ook nauwelijks een terugkoppeling. In de praktijk blijkt het om diverse redenen lastig om bijvoorbeeld gezamenlijk te surveilleren

Daar komt bij dat de regelgeving ingewikkeld is en het mandaat van de Boa's op een onpraktische manier beperkt is. Handhaving is onder meer zo complex, omdat zowel landelijke als lokale regels moeten worden gehandhaafd. Deze zijn niet altijd gemakkelijk te onderscheiden en voor burgers is dit onderscheid al helemaal niet inzichtelijk.¹⁵ De afbakening van bevoegdheden tussen politie en handhaving is eveneens onderdeel van de complexiteit van het handhavingsterrein. Burgers kunnen misschien nog begrijpen dat zij een hoge boete kunnen krijgen voor het parkeren op een invalideparkeerplaats, maar dat begrip wordt ondergraven als diezelfde handhaver niets doet, sterker: niets mag doen, tegen iemand die met een snelheid van 100 km/uur door een woonwijk rijdt. Het

¹³ Deze paragraaf is deels gebaseerd op het artikel 'Machteloze semi-agenten' van Peter Nieuwenhuizen, *Binnenlands Bestuur*, 1 februari 2013.

¹⁴ Zie: J. Terpstra en T. Haringa: 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen', *Justitiële Verkenningen*, juni 2005.

¹⁵ Als voorbeeld kan worden gewezen op de raakvlakken tussen de Afvalstoffenheffing en de Wet Milieubeheer. Als een burger op een milieuperron iets in de verkeerde bak stopt, kan hij een boete krijgen op grond van de Afvalstoffenverordening (€ 90). Als in een bak op straat iets wordt gestopt dat niet is toegestaan, dan is dat een overtreding o.g.v. de Wet Milieubeheer met een boete van € 120. De opsporing en sanctionering van een 'landelijke' overtreding is dus een taak die de Maastrichtse handhavers 'erbij' doen.



beboeten van dat laatste is een politiebevoegdheid, maar dat is dan moeilijk uit te leggen. Daar komt bij dat veel burgers de status van Boa's niet kennen, wat nog wordt versterkt door het feit dat Boa's er qua uitrusting (uniform) in elke gemeente anders uitzien.

Samenwerking met de politie in Maastricht

Een belangrijke handhavingspartner voor de gemeente is de politie. In 2004 is een convenant afgesloten tussen de gemeente en de politie dat ertoe leidde dat het toenmalige Stadstoezicht en Handhaving ook fysieke werkplekken kreeg op het politiebureau. De managers van stadstoezicht waren ook bij de werkoverleggen met de politie aanwezig, bij de politie waren dat de chefs van de basiseenheden. Op medewerkersniveau vonden in 2005 en 2006 ook gezamenlijke briefings plaats.

De structurele samenwerking¹⁶ tussen gemeente en politie in de daaropvolgende jaren komt op de volgende manieren tot uitdrukking:

- Leefbaarheid op wijkniveau: de wijkagent en de wijk-BOA onderhouden contacten en gaan regelmatig samen hun wijk(en) in
- Toezicht stadsevenementen: wekelijks overleg tussen de coördinatoren van gemeente en politie en ook tijdens de evenementen, zoals concerten van André Rieu, het Preuvenemint en thuiswedstrijden van MVV, is er nauw contact.
- Flexteam: dit team is samengesteld uit beide 'bloedgroepen' en wordt ingezet bij zgn. multiproblematiek (bijvoorbeeld bij ernstige drugsoverlast, buurtterreur, intimidaties, ernstige vervuiling).
- Op Projectbasis: bijvoorbeeld vuurwerkcontroles, project 'Frontières', Veilige Buurten teams (VBT's).

Volgens een gemeentelijke beleidsnota¹⁷ heeft de samenwerking met de politie er onder meer toe geleid dat de Maastrichtse handhaving (het Maastrichts blauw) professioneler en sterker is geworden.

Sinds de invoering van de Wet bescherming politiegegevens, de vorming van de nationale politie en stevige landelijke bezuinigingen staat de samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers onder druk. In Maastricht is, mede door de - door de wet afgedwongen - beperkte gegevensuitwisseling, op uitvoeringsniveau de conclusie getrokken dat de gezamenlijke briefings beperkte meerwaarde hadden. Gezocht wordt momenteel naar alternatieven. Ook het delen van huisvesting is moeilijk geworden, door diezelfde Wet bescherming persoonsgegevens en de

¹⁶ Gezamenlijke PPT-presentatie door gemeente Maastricht en politie in september 2013 op de burgemeestersconferentie van de MHHAL-steden.

¹⁷ De Nota 'Procedures en regelgeving Team Handhaven, aanpassing organisatiestructuur en A.O.', vastgesteld door het college op 28 oktober 2010, p. 7.



beperkingen die de vorming van de landelijke politie me zich meebrengt.¹⁸ Alleen het drugsmeldpunt (2 fte) en de meldkamer Tunneltoezicht (9 fte) zijn thans nog in het politiebureau gehuisvest.

Projectmatig en incidenteel wordt nog steeds samengewerkt met de politie, onder meer met de Criminele inlichtingendienst en het Regionaal Informatie- en expertisecentrum. Ook het project Frontières, een samenwerkingsverband gericht op drugsoverlast en –bestrijding, en het Flexteam draaien nog.

¹⁸ Sinds de introductie van de nationale politie vallen de politiebureaus rechtstreeks onder de Rijksgebouwendienst, en is door de politie aangegeven dat er niet langer plek is voor handhaving in verband met concentratie van het eigen personeel in politiepanden.



3 Handhavingsbeleid in Maastricht

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het handhavingsbeleid voor de openbare ruimte in de gemeente Maastricht eruit ziet en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld.

3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Handhaving openbare ruimte in Maastricht raakt de portefeuilles van verschillende collegeleden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de handhaving ligt bij de burgemeester. De vergunningverlening valt (in de coalitieperiode 2010 -2014) onder wethouder Willems. Het scheiden van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor vergunnen en handhaven is gebruikelijk in Nederlandse gemeenten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke normen op de diverse beleidsterreinen ligt bij de wethouders die het betreffende beleidsterrein in portefeuille hebben.¹⁹ Dit leidt ertoe dat in Maastricht zes portefeuillehouders met handhaving te maken hebben. Er is periodiek afstemmingsoverleg (circa eenmaal per zes weken) tussen de burgemeester en de wethouders Willems (vergunningverlening) en Aarts (vanwege evenementen) en het hoofd Veiligheid en Leefbaarheid (V&L). Handhavingsbeleid als zodanig staat zelden op de agenda van het college. Voor de handhaving van Wabo-taken stelt het college wel jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast; voor de handhaving openbare ruimte geldt dat niet. Als handhaving ter sprake komt, is dat meestal naar aanleiding van evenementen of concrete incidenten.

Twée voorbeelden: terrassen en fietsenstallingen

Het plaatsen van een terras is vergunningplichtig. Bij de toets van de vergunningaanvraag wordt gewerkt met criteria die zijn geformuleerd in de *Nota Terrassenbeleid en Toetscriteria* zoals die door de burgemeester is vastgesteld op 25 november 2008. In de nota wordt toegelicht dat het terrassenbeleid uitdrukkelijk buiten de Horecanota is gehouden, omdat dit onderdeel een exclusieve bevoegdheid is van de burgemeester. Zo kan hij op locaties waar terrassen teveel ruimte in beslag dreigen te nemen de terrasoppervlakte beperken. Dit maakt een - op zich heldere - portefeuillevdeling in de praktijk toch complex: het horecabeleid valt onder de verantwoordelijkheid van wethouder Willems, maar het beleid m.b.t. een terrasvergunning is een verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Op het terrein van de fietsenstallingen zien we ook een voorbeeld van de verwevenheid van de bestuurlijke portefeuilles. De wethouder verkeer (voor de periode 2010-2014 was dat Nuss) is

¹⁹ In bijlage 1 is gedetailleerd de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verschillende portefeuillehouders weergegeven op basis van het coalitieakkoord 2010 – 2014, voor zover relevant voor de afdeling Veiligheid en Leefbaarheid (waar handhaving onder valt).



verantwoordelijk voor de fietsenstallingen, en de burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving, en dus voor afwegingen over de vraag waar en wanneer gehandhaafd moet worden op verkeerd geparkeerde fietsen. Als er onvoldoende fietsenstallingen zijn, of niet op de juiste plekken in de stad, heeft dat logischerwijs rechtstreekse gevolgen voor de handhaving.

3.2 De rol van de raad

De kaderstellende rol van de raad komt tot uitdrukking bij de vaststelling van de strategische (beleids)nota's en verordeningen, zoals de APV en de Horecanota (2008). Jaarlijks stelt de raad bovendien de programmabegroting vast waarin de doelstellingen en prioriteiten voor het komende jaar worden genoemd. Tot slot heeft de raad ook het Beleidsplan handhaving fysieke ruimte op 22 september 2009 vastgesteld.

Met de komst van de dualisering en het instrument 'programmabegroting' is in Maastricht, net als in andere gemeenten, gekozen voor doelstellingen en ambities die op een hoog abstractieniveau zijn verwoord. Tot die tijd werden doelstellingen in de begroting vaak geformuleerd in termen van input, bijvoorbeeld 'zoveel uur besteden aan deze taak'. Dat gold zeker ook voor het handhavingsbeleid. Maar met de komst van de programmabegroting is hierin verandering gekomen. Sinds enkele jaren is er voor gekozen om de handhavingsdoelen rechtstreeks te koppelen aan de vrij algemeen verwoorde beleidsdoelstellingen in de programmabegroting, op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen. Er zijn in feite geen aparte handhavingsdoelen meer geformuleerd. Los van de geconstateerde gebreken in de formulering van beleidsdoelstellingen en -prioriteiten in de programmabegroting, waarover de rekenkamer eerder al in andere rapporten heeft gerapporteerd²⁰, maakt deze keuze het lastiger voor de raad om de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid goed te controleren.

Daar komt bij dat het onderwerp handhaving zelden als zodanig op de agenda van de raad staat. De raad neemt weinig gelegenheid om met het college te spreken over de normstelling in algemene zin, de beschikbare middelen, de organisatie en de uitvoering van het handhavingsbeleid. Prioriteiten in de handhaving worden niet periodiek met de raad besproken en niet door de raad vastgesteld. Ook het college agendeert dit onderwerp niet voor de raad. In de praktijk gebeurt de prioriteitsstelling de facto noodzakelijkerwijs dus door de ambtelijke leiding (we komen hier nog op terug). Dat geldt voor zowel de handhaving openbare ruimte, die in dit onderzoek aan de orde is, als de handhaving van Wabo-taken.²¹ Wél is het zo dat leden of fracties in de raad het college soms vragen om in de handhaving meer prioriteit aan bepaalde thema's of normen te geven. Ook zijn incidenten soms aanleiding om in de raad over handhaving en de uitvoering daarvan te praten.

²⁰ Verwezen wordt naar de 'Quick scan programmabegroting 2012' en de 'Quick scan gemeenterekening 2008', en het rapport 'Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen' uit 2007, allemaal door de Rekenkamer Maastricht.

²¹ Voor Wabo-taken wordt de prioritering overigens wel aan college en raad voorgelegd.



Geconcludeerd kan worden dat de raad niet of nauwelijks betrokken is bij het stellen van prioriteiten en het maken van afwegingen, anders dan het eenmalig vaststellen van het Beleidsplan handhaving fysieke ruimte in 2009 en op grond van incidentele interventies.

3.3 Het actuele handhavingsbeleid

De meest recente nota waarin het Maastrichtse handhavingsbeleid integraal wordt gepresenteerd is het Beleidsplan Handhaving fysieke ruimte uit 2009.²² Het Beleidsplan bestaat uit twee delen: een beleidskader en een uitvoeringsprogramma. Het Beleidsplan heeft betrekking op de handhaving van de fysieke ruimte, dus op alles wat te maken heeft met de leefbaarheid en de fysieke leefomgeving, zoals bouwen, slopen, horeca, evenementen, verkeer en parkeren.

Meer recent is op 18 september 2013 in de Raadscommissie Algemene Zaken en Middelen een ambtelijke toelichting gegeven op de handhavingsaanpak in het kader van de APV. De rekenkamer heeft ook gebruik gemaakt van deze presentatie bij de beschrijving van het huidige handhavingsbeleid.

3.3.1 Handhavingsstrategie

In het genoemde Beleidsplan uit 2009 wordt gesteld dat handhaving nimmer dé oplossing vormt voor alle, vaak complexe en met elkaar samenhangende leefbaarheidsproblemen. Handhaving kan wel andere maatregelen op het gebied van de openbare ruimte, onderhoud openbare voorzieningen en sociaal maatschappelijke programma's ondersteunen. Aangegeven wordt dat met toezicht en handhaving nooit een 100% naleefgedrag bewerkstelligd kan worden. Eerste uitgangspunt is dat wordt gestreefd naar een 'acceptabel niveau'. De inzet die nodig is om een acceptabel niveau te bereiken wordt 'adequaat niveau' genoemd. Dat niveau moet bereikt worden onder andere door voldoende menskracht in te zetten.

Een tweede belangrijk uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, bezoekers en ondernemers. De gemeente zal daarom in beginsel altijd handelen in de volgorde van de zgn. interventiepiramide. In oplopende ernst gaat het volgens de piramide in Maastricht dan om de volgorde:

- voorlichting, aanmoediging, lichte prikkels door beperkte inspectie;
- intensievere inspecties, waarschuwen en dreigen met sancties;
- opleggen van bestuurs- en strafrechtelijke sancties;
- strafvervolgning, gedwongen beëindiging van bedrijvigheid.

²² Vastgesteld door de raad op 22 september 2009.



Aangegeven wordt dat de gemeente zal doorpakken als dat nodig is en dat het zetten van één of meer waarschuwende tussenstappen de effectiviteit van de handhaving vermindert. Na constatering van een overtreding krijgt men te maken met een dreiging of daadwerkelijk oplegging van financiële sancties óf via het bestuursrecht (dwangsom en bestuursdwang) óf het strafrecht (proces verbaal). Gemeld wordt dat de gemeente in beginsel niet zal gedogen, los van enkele uitzonderingen (voorwaarden) die worden genoemd.

3.3.2 Integrale handhaving

Een belangrijk uitgangspunt voor het gemeentelijk handhavingsbeleid is integraliteit van de handhaving. Daar wordt onder verstaan dat één handhaver meerdere vakgebieden kan behandelen. Verschillende specialismen zoals milieu, bouwinspecties en brandveiligheid zijn te integreren. Volledige integratie²³ van toezicht op de diverse vakgebieden, in die zin dat één controleur alle vakgebieden beheerst, is niet altijd mogelijk. Het Beleidsplan benoemt ook diverse minder vergaande vormen van samenwerking. De lichtste vorm van samenwerking heet gewoon samenwerking: punten worden gesignaleerd en gemeld aan collega's. Daartussen zit coördinatie ('met elkaar'): een gezamenlijk toezicht voor bijvoorbeeld milieu, bouw en brandveiligheid. Dus de lijn van licht naar zwaar: samenwerking → coördinatie → integratie. De mogelijkheid van integratie en vergaande coördinatie doet zich, volgens het Beleidsplan, met name voor bij controles van horecabedrijven. De inspecties op het gebied van milieu (geluid), brandveiligheid en drank- en horecawet, de exploitatievergunning en de APV-regels voor terrassen kunnen goed samenvallen. Het integratiekader is dan niet de wetgeving maar de doelgroep horeca.

Ook bij de handhaving openbare ruimte is dit relevant: een handhaver op straat moet regels op verschillende terreinen kunnen handhaven, zoals parkeren, afval en het in- en uitrijden van het winkelgebied. Het is praktisch niet goed werkbaar en voor burgers nauwelijks te begrijpen als een handhaver voor één soort regels op straat is, en overtredingen op andere terreinen negeert. De wijkteams (meer hierover in het navolgende) werken al met een vergaande vorm van taakintegratie. Het integratiekader is daarbij het gebied. Het toezicht bestrijkt een groot aantal bepalingen uit de APV.

Uit het Beleidsplan blijkt verder (impliciet) dat de gemeente Maastricht net als andere gemeenten uitgaat van zgn. programmatisch handhaven. Vanwege de grote hoeveelheid wetten en regels die kunnen worden gehandhaafd en de per definitie beperkte capaciteit die beschikbaar is voor handhaving, is het nodig om een programma te maken voor de uitvoering van de handhavingstaken. Door het maken van dit programma kan het bestuur vooraf en weloverwogen bepalen waar de prioriteiten dienen te liggen bij de handhaving. Of dat in de praktijk zo ook werkt is een andere vraag, waar we later op terugkomen.

²³ Integratie en integraliteit worden als synoniemen gebruikt in het Beleidsplan.



3.3.3 Handhavingsdoelen en –prioriteiten

Handhavingsbeleid heeft een wat ander karakter dan de meeste andere beleidsterreinen die de rekenkamer onderzoekt. Dat blijkt als we in deze paragraaf inzoomen op de doelen van het beleid. Het handhavingsbeleid heeft eigen doelen, maar heeft vooral te maken met inhoudelijke beleidsdoelen op terreinen waar handhaving een bijdrage aan levert.

In algemene zin, zo blijkt uit hoofdstuk 3 van het Beleidsplan, stelt de gemeente zich ten doel de stad aantrekkelijker te maken voor haar inwoners. Verwezen wordt naar het Bestuursakkoord 'Meer voor de mensen; bouwen aan een sterk en sociaal Maastricht' (2010), waarin wordt gesteld dat een aantrekkelijke stad een bereikbare stad met een schone en aantrekkelijke leefomgeving betekent. Handhaving moet daaraan bijdragen.

In hoofdstuk 4 van de nota 'Strategisch deel; hoe handhaaft Maastricht?' in de paragraaf 'aangepast optreden' van het Beleidsplan wordt een ander algemeen doel van handhaving gepresenteerd. Hier wordt gemeld: "Het doel van de handhaving is het bereiken van een zo hoog mogelijke navolging van regels en voorschriften."²⁴ Dit is een ander type doelstelling dan het in hoofdstuk 3 genoemde doel, en overigens ook aanmerkelijk eenvoudiger en werkbaarder.

De nadere uitwerking van doelen in het Beleidsplan laat zien dat de *handhavingsdoelen* gelijk worden gesteld aan de *beleidsdoelen* waar handhaving aan moet bijdragen. De beleidsdoelen zijn te vinden in de Programmabegroting, met name in de programma's 2 (integrale veiligheid), 10 (stadsontwikkeling), 12 (verkeer en mobiliteit), 13 (beheer openbare ruimte) en 14 (natuur, milieu, water en afval). Feitelijk, zo wordt gemeld, zijn alle beleidsdoelen gericht op het gezamenlijke doel: een leefbare stad in de zin van *schoon, heel en veilig*. In Bijlage 1 van het Beleidsplan is vermeld welke beleidsdoelen het betreft, ofwel "aan welke programma's handhaving concreet kan en zal bijdragen".

De vervolgvraag is dan: zijn er in het Beleidsplan prioriteiten gesteld, zodat duidelijk is welke (beleids)doelen voorrang hebben bij het bepalen van de inzet van de nu eenmaal beperkte handhavingscapaciteit? Dat is maar zeer ten dele het geval, zoals hieronder zal worden toegelicht.

Binnen de beleidsdoelen, zo stelt het Beleidsplan, kunnen meerdere thema's worden onderscheiden waarop gehandhaafd kan worden. Het bestuur heeft daarvoor in 2009 zeven prioriteiten vastgesteld, waarop de beschikbare handhavingscapaciteit voornamelijk zal worden ingezet:

- integrale veiligheid (leefbaarheid en openbare orde),
- industriële veiligheid,

²⁴ Beleidsplan 2009, p. 19.



- constructieve veiligheid,
- brandveiligheid,
- welstand, monumenten en cultureel erfgoed,
- mobiliteit,
- duurzaamheid.

Waarom juist deze thema's zijn gekozen en andere niet alsmede voor welke periode de keus is gemaakt, wordt niet vermeld. Evenmin wordt ingegaan op de implicatie hiervan voor de overige, niet-geprioriteerde thema's.

Aandachtspunten Beleidsplan handhaving fysieke ruimte

Behalve de zeven beschreven prioriteiten worden in het Beleidsplan uit 2009 ook een aantal 'Aandachtspunten' besproken, onder het kopje 'Ontwikkelingen en trends'. Het is niet helemaal duidelijk hoe deze aandachtspunten zich vervolgens verhouden tot bijvoorbeeld de eerder genoemde zeven door het gemeentebestuur gestelde prioriteiten. Het betreft met name een toelichting op en kanttekeningen bij een aantal voor Maastricht belangrijke ontwikkelingen en handhavingsthema's, zoals horeca & evenementen, leefbaarheid in de buurten en parkeerbeleid.

Maar ook binnen de genoemde zeven thema's kan niet alles worden gehandhaafd en is ook niet elke norm even belangrijk. Een verdere verfijning van de keuzes is daarom noodzakelijk, zo wordt gesteld in het Beleidsplan. Daarbij kiest de gemeente niet alleen voor de 'traditionele benadering' waarbij de bestaande regelgeving het uitgangspunt voor de keuzes van handhaving vormt (de deelagenda gemeente 'van binnen naar buiten'), maar ook voor een tweede benadering, waarbij de burgers, zowel inwoners als bezoekers, leidend zijn voor de nadere prioritering (de deelagenda 'van buiten naar binnen').

In het Beleidsplan wordt gesteld dat de eerste deelagenda 'van binnen naar buiten' tot stand komt door de zeven prioritaire thema's en de genoemde programma's uit de Programmabegroting nader te analyseren aan de hand van de volgende criteria (zie Bijlage van het Beleidsplan):

- risico's veiligheid en gezondheid,
- hinderrisico's en leefbaarheidsergernissen,
- risico's op schade aan natuur, milieu en openbare ruimte,
- naleefgedrag,
- actuele bestuurlijke prioriteit.

Deze criteria zijn, zo meldt de nota, tijdens een aantal verdiepingssessies met vakspecialisten in de aanloop naar de opstelling van het Beleidsplan uit 2009 toegepast op de geprioriteerde thema's en de programmabegroting. Dat heeft geleid tot een strategie per programma uit de Programmabegroting.



Die strategie bestaat uit geprioriteerde subthema's (hoog-middel-laag), met bijbehorende aandachtsvelden en geselecteerde instrumenten en activiteiten.²⁵

Wat echter geheel ontbreekt, is duidelijkheid over de nagestreefde waarden voor elk van de genoemde thema's en aandachtsvelden. Dat is een serieus probleem. Een voorbeeld uit de Strategie Fysieke veiligheid en openbare orde illustreert dat. Een thema met hoge prioriteit binnen deze strategie is Brandveilig bouwen. Daarbinnen zijn er twee aandachtsvelden: bouwen in afwijking van de brandveiligheidseisen van de vergunning, en het onderhoud van brandveiligheidsinstallaties. Handhaving hanteert hiervoor twee instrumenten: steekproefsgewijze controles van bouwplaatsen, en intensieve planmatige controles bij gebouwen met minder zelfredzamen. Maar wat wordt nagestreefd op het gebied van brandveilig wonen? Moeten alle gebouwen in Maastricht volledig brandveilig gebouwd zijn? Of slechts een deel van de gebouwen, en welke dan? Of moeten alle gebouwen in een bepaalde mate brandveilig zijn gebouwd? Zijn alleen gebouwen met 'minder zelfredzamen' belangrijk? Over dit soort vragen worden geen uitspraken gedaan, zodat onduidelijk blijft op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de prioriteiten en wat de stand van zaken op enig moment is. Dit soort vragen kan ook gesteld worden t.a.v. de overige aandachtsvelden, zonder dat de antwoorden te vinden zijn in het programma strategie.

De tweede deelagenda, die 'van buiten naar binnen', komt tot stand op basis van onder meer de gemeentelijke Buurtpeilingen. "Door inwoners mede de handhavingsagenda te laten bepalen ontstaat een betere afstemming tussen vraag en aanbod", stelt de nota. De rekenkamer begrijpt waarop wordt bedoeld, maar het is de vraag of deze veronderstelling correct is. Immers: als het aanbod niet (tijdig) aangepast wordt aan de - wellicht dagelijks wisselende - vraag, wordt het verschil tussen vraag en aanbod mogelijk zelfs vergroot.

Samenvatting en tussenconclusies

Het handhavingsbeleid kent twee algemene doelstellingen. Het moet leiden tot zoveel mogelijk naleving van regels en voorschriften, en in beleidsinhoudelijke zin moet het bijdragen aan een aantrekkelijke stad. Voor meer specifieke doelstellingen wordt verwezen naar de beleidsdoelen uit de programmabegroting.

In het geldende beleid (zoals geformuleerd en vastgesteld door de raad in 2009) zijn op verschillende niveaus en manieren prioriteiten benoemd. Niet altijd is duidelijk waar die vandaan komen of hoe die op elkaar aansluiten. In het Beleidsplan uit 2009 is per programma van de Programmabegroting, op basis van risico-inventarisaties, bestaand naleefgedrag en actuele bestuurlijke prioriteiten, een strategie geformuleerd. Die strategie bestaat uit geprioriteerde thema's, met bijbehorende aandachtsvelden en geselecteerde instrumenten en activiteiten. Niet duidelijk is wat de prioriteitsstelling precies inhoudt: wordt uitsluitend tijd en energie gestoken in de genoemde thema's

²⁵ Zie Bijlage 2 v.a. p. 54.



en aandachtsvelden? En hoe is dan de capaciteitsverdeling binnen de thema's? Wat is de consequentie voor de thema's en aandachtsvelden die niet zijn geprioriteerd? De opsomming geeft onvoldoende houvast omdat niet duidelijk is wat wel en wat niet (of minder) wordt gedaan. Wat volledig ontbreekt, is duidelijkheid over de nagestreefde waarden voor elk van de genoemde thema's en aandachtsvelden. Dit probleem komt tot uiting bij de vertaling in een uitvoeringsprogramma.

3.3.4 Vertaling van doelen en prioriteiten: het uitvoeringsprogramma

Het tweede deel van het Beleidsplan uit 2009 bevat, zoals eerder gezegd, een Uitvoeringsprogramma voor het jaar 2009. In het Uitvoeringsprogramma moeten de gestelde prioriteiten worden vertaald naar een jaarlijks programma dat leidend is voor de uitvoering van het handhavingsbeleid, uiteindelijk tot uitdrukking komend in een concrete ureninzet. In deze paragraaf bespreken we eerst het Uitvoeringsprogramma 2009. Na 2009 is zo'n uitvoeringsprogramma niet meer opgesteld. Wel stelt de afdeling Veiligheid en Leefbaarheid jaarlijks een Bedrijfsjaarplan op, en wordt er een jaarlijks teamplan voor het Team handhaven Openbare Ruimte opgesteld. De Bedrijfsjaarplannen en de teamplannen zijn interne documenten, die niet actief openbaar worden gemaakt en niet aan de Raad worden voorgelegd.²⁶

Uitvoeringsprogramma 2009

Het Uitvoeringsprogramma is gebiedsgericht opgezet: voor elk van de 18 wijken is een programma, met wijkspecifieke en algemene handhavingstaken. Ook de gemeentelijke handhavingsorganisatie is gebiedsgericht opgezet (zie daarvoor ook de volgende paragraaf).

In het Uitvoeringsprogramma is een paragraaf gewijd aan de verdeling van de handhavingscapaciteit. Deze wordt ingeleid met een definitie van wat een 'adequaat niveau' van handhaving is, namelijk 'de inzet die nodig is om het naleefgedrag op een acceptabel niveau te krijgen'. 'Idealiter', zo vervolgt de tekst, 'is voor elk thema vooraf bekend hoeveel handhaving nodig is in uren of fte om een gewenst niveau van naleving te bereiken'. In de praktijk is dit echter niet altijd het geval. Voor vrijwel geen enkel van de benoemde 42 hoofdthema's is duidelijk hoe de relatie is tussen de strategie, de inzet (in uren), de strategie en vervolgens het nagestreefde of gerealiseerde naleefgedrag. Voor die taken waar het adequate niveau van handhaving wel bekend is wordt de formule gehanteerd **gewenste inzet x kengetal = benodigde fte**. Volgens de rekenkamer zou de formule echter moeten luiden: **gewenst niveau naleefgedrag x kengetal = benodigde fte**. In het uitvoeringsprogramma wordt niet ingegaan op het allocatievraagstuk dat ontstaat als het aantal benodigde fte groter is dan het aantal beschikbare fte. Hoe wordt dan de schaarste verdeeld?

Het is van belang om te constateren dat de gemeente de benodigde ureninzet voor de prioriteiten niet kan berekenen. De belangrijkste reden is dat er onvoldoende inzicht is in enerzijds de verhouding

²⁶ Wel zijn ze op intranet te raadplegen door raadsleden.



tussen het feitelijke en het gewenste niveau van naleving (in welke termen maak je beide meetbaar, zodat je het verschil kunt bepalen?), en anderzijds in de relatie tussen de ureninzet en het naleefgedrag (hoeveel inzet is nodig om het verschil tussen feitelijke en gewenste nalevingsniveau te overbruggen?).

Voor slechts twee deelgebieden zijn er (landelijke) normen beschikbaar, die enig houvast bieden bij de programmering:

- Voor parkeertoezicht heeft de VNG normen opgesteld voor de benodigde handhaving per parkeerplaats. Vaststelling van een norm van 85% betalingsbereidheid resulteert, in combinatie met de VNG-norm van 3,5 uur handhaving per parkeerplaats per jaar voor zone A en 1,5 uur voor zone B, volgens de nota in een “gevraagde inzet van 27.620 uren handhaving in de parkeerzones”.²⁷
- Het tweede terrein waarvoor een norm beschikbaar is, is dat van milieu-inspecties bij bedrijven. Hiervoor wordt aangesloten bij de norm die het (toenmalige) ministerie van VROM hanteerde. De toezichtsfrequentie is daarin afhankelijk van de zwaarte van de bedrijven. Met 6,2 fte voldoet Maastricht daarbij aan de norm, meldt de nota.

Voor de leefbaarheidstaken, waar dit onderzoek zich in belangrijke mate op richt, is volgens de nota een adequaat handhavingsniveau moeilijk te definiëren en is het lastig om een relatie tussen ureninzet en het effect op de naleving te leggen. De nota stelt: “Toch zullen wij trachten middels enkele zorgvuldig te kiezen parameters na te gaan in hoeverre de inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen”.²⁸ De rekenkamer heeft navraag gedaan bij de gemeente, maar deze exercitie lijkt niet te zijn uitgevoerd.

In welke programmering resulteert dit alles? Onder meer met de genoemde methode, dat wil zeggen met verwijzing naar de programma’s in de Programmabegroting - en verder wordt geen verklaring gegeven - wordt het voor 2009 beschikbare aantal van 107,5 fte (= 136.856 uren) verdeeld over zes hoofdthema’s:

• Milieutoezicht (programma’s 2, 10, 12, 13 en 14):	8,0
• Parkeertoezicht (programma 12):	22,3
• Beheer en onderhoud openbare ruimte (programma’s 12 en 13)	32,7
• Convenant met politie, w.o. integrale veiligheid (programma 2)	24,0
• Milieutoezicht en handhaving bedrijven (programma 14)	6,5
• Bouwhandhaving (programma 10)	14,0
• <u>Totaal</u>	<u>107,5 fte</u>

²⁷ Dit is gebaseerd op gegevens over het aantal zone A- en zone B-parkeerplaatsen in de gemeente.

²⁸ Beleidsplan 2009, p. 35.



De genoemde 6 hoofdthema's vertonen wel overlap met de eerder gestelde beleidsprioriteiten en de strategieën per programma uit de programmabegroting, maar de indeling is weer een andere.

Uitvoeringsprogrammering na 2009

In de jaren na 2009 is er geen uitvoeringsprogramma handhaving opgesteld. Wel wordt jaarlijks een Bedrijfsjaarplan voor de afdeling Veiligheid en Leefbaarheid en een teamplan voor de teams Handhaven Openbare Ruimte Centrum Zuid en Handhaven Openbare Ruimte Noord opgesteld. De rekenkamer heeft het Bedrijfsjaarplan voor 2013 en de teamplannen voor een willekeurig jaar (2011) geanalyseerd.

Het Bedrijfsjaarplan 2013 schetst eerst kort de politieke en beleidsmatige context waarin de afdeling functioneert, en vervolgt met een aantal relevante externe en interne ontwikkelingen. Ook worden vijf voor V&L belangrijke ontwikkelpunten gepresenteerd, en worden per team een algemeen doel en een aantal concretere subdoelstellingen gepresenteerd.

Voor het Team Handhaven Openbare Ruimte²⁹ staat er het volgende.

Algemeen doel:

Het handhaven van de rechtsregels in de openbare ruimte van Maastricht. Specifiek op kerntaken als parkeerhandhaving, milieuhandhaving en alle gemeentelijke verordeningen.

Concrete doelen:

- Het bereiken van een betalingsbereidheid van 85% van het straat parkeren. We streven ernaar om via gecontroleerde voertuigen te gaan meten en niet meer alleen middels verbaliseerde voertuigen.
- Vermindering van het huis- en zwerfafval in de openbare ruimte door de privaatrechtelijke handhaving (in rekening brengen van opruimkosten) te intensiveren.
- Wederom 26 horecacontroles houden.
- Een start maken met DHW controles.
- Toenemende omslag naar de bestuurlijke strafbeschikking realiseren.
- De fietshandhaving intensiveren.
- Intensievere deelname en intensivering van het opleidingsplan team breed.
- deelname aan de Veilige Buurten Teams.
- Uitgebreidere deelname aan het project Frontière.
- Project verbetering beeldkwaliteit ondergrondse milieuperrons.
- Project illegale huisvuilzakken.

²⁹ Feitelijk zijn er dus twee Teams handhaven Openbare Ruimte: Noord en Centrum Zuid. Deze zijn hier bijeengevoegd.



In de paragraaf 'Acties' tenslotte worden per team concrete acties aangekondigd. Voor het Team Handhaven Openbare Ruimte zijn de volgende productie-acties gekozen:

- Een nieuw dienstuniform gaan dragen welk duidelijk afwijkt van het uniform van de Regiopolitie.
- Drie dienstvoertuigen vervangen en door het type nieuwe auto meteen een imagoverbetering bereiken.
- Trachten omwille van de veiligheid van onze medewerkers goedkeuring te krijgen om pepperspray te gaan dragen. De opleiding hiervoor is reeds afgerond.
- De ombouw van toezichthouders naar BOA's openbare ruimte volledig af te ronden.
- De verkeersregulering en afhandeling van de extra klachten vanwege de werkzaamheden van het A2 tunnel adequaat oppakken.
- Nieuwe BOA's werven en opleiden.
- De wijkindeling van een aantal wijkgebonden medewerkers her indelen om zo meer armslag te krijgen in de wijken en buurten.
- Intensivering van het opleidingsplan team breed.

In het Bedrijfsjaarplan 2013 wordt ook aangegeven dat de commotie over enkele handhavingsacties in de zomer van 2012 (hier wordt onder meer op het zgn. 'stoepzittersincident' geduid) heeft geleid tot het voornemen tot (her)formuleren van de bestuurlijke visie op handhaving en verdere competentieontwikkeling van de handhavers. Tot slot volgt een paragraaf over de bedrijfsvoering.

Vastgesteld moet worden dat het Bedrijfsjaarplan geen vertaling vormt van vastgestelde (beleids)prioriteiten in een jaarlijks programma dat leidend is voor de uitvoering van het handhavingsbeleid in termen van een ureninzet.

Daarnaast is het Teamplan Handhaven Openbare Ruimte 2011 bestudeerd. Dit teamplan is een exceldocument waarin voor een aantal beleidsonderwerpen de geplande ureninzet per week is weergegeven. De beleidsonderwerpen zijn geordend per programma uit de Programmabegroting. Dit document biedt een duidelijke programmering van de uitvoering van de handhaving, alleen ontbreekt elke onderbouwing van de gemaakte keuzes. Er wordt in het document geen link gelegd met doelen of prioriteiten in het Bedrijfsjaarplan, het Beleidsplan handhaving fysieke ruimte uit 2009 of een ander beleidsdocument. Uit de gesprekken komt naar voren dat de teammanagers van de beide teams handhaven openbare ruimte zich bij het bepalen van de inzet per week met name ook baseren op de afspraken die er (in de vorm van Dienstverleningsovereenkomsten – zie volgend hoofdstuk) met de beleidsafdelingen worden gemaakt. Een tweede belangrijke bron vormen de signalen uit de samenleving zoals verwoord door raad en de pers, alsmede de praktijkervaringen van de handhavers zelf (met name eigen waarnemingen en meldingen van burgers).



Samenvatting

Voor de handhaving openbare ruimte bestaat geen heldere relatie tussen de gestelde doelen en prioriteiten aan de ene kant, en inzet van middelen aan de hand van het uitvoeringsprogramma voor de handhaving aan de andere kant. In 2009 zien we dat het Beleidskader en het Uitvoeringsprogramma, die samen het Beleidsplan handhaving fysieke ruimte vormen, niet op elkaar aansluiten. Het is niet goed vast te stellen op welke manier de zeven bestuurlijke prioriteiten en de strategieën per programma van de programmabegroting in de urentabel van het Uitvoeringsprogramma zijn verwerkt.

Voor de jaren na 2009 is geen Uitvoeringsprogramma opgesteld. Wel zijn er een Bedrijfsjaarplan en jaarlijkse teamplannen voor de handhaving van de openbare ruimte. De in de deze documenten gemaakt keuzes worden niet systematisch onderbouwd. Voor het Bedrijfsjaarplan geldt dat er wel operationele doelen zijn geformuleerd, maar er ontbreekt een duidelijke relatie met de vastgestelde (bestuurlijke) prioriteiten. De teamplannen, die zijn geordend op basis van de programma's van de programmabegroting en die zeer concreet zijn, leggen ook geen duidelijke link met de aangegeven prioriteiten.



4 Organisatie en uitvoering

Het handhavingsbeleid is inhoudelijk in het vorige hoofdstuk aan de orde geweest. In deze paragraaf gaan wij dieper in op de organisatie en uitvoering.

4.1 Interne organisatie

Handhaving maakt deel uit van Veiligheid en Leefbaarheid (voorheen sector Vergunnen, Toezicht, Handhaving). Veiligheid en Leefbaarheid bestaat uit de onderdelen: Beleid & Juridische Zaken, Veiligheid, Handhaving Openbare Ruimte Centrum Zuid, Handhaving Openbare Ruimte Noord, Handhaving Wabo, Vergunnen Openbare Ruimte, Horeca en Parkeren, Vergunnen Wabo. In dit onderzoek richt de rekenkamer zich zoals gezegd op handhaving van de openbare ruimte, en dus enkel op de beide teams Handhaven Openbare Ruimte.

De kerntaken van de teams Handhaving Openbare Ruimte zijn gericht op mobiliteit (parkeerregulering), milieu (openbare ruimte, huisafvalverordening), leefbaarheid (o.a. APV, Drank- en Horecawet) en veiligheid (m.n. door preventieve aanwezigheid).

De Handhaving Openbare Ruimte is gebiedsgericht georganiseerd. Aangesloten wordt bij de organisatie-indeling van de politie en het gemeentelijke buurtgericht werken. Analoog aan de indeling van de politie zijn er twee teams: één voor Centrum en Zuid en één voor Noord. De stadsdelen zijn verder verdeeld in 18 wijken, dus 36 in totaal. In elke wijk is een zgn. wijkgebonden medewerker actief (wgm), die voor de 'eigen' wijk fungeert als spin in het web. De wijkgebonden medewerkers hebben Boa-bevoegdheden en vormen als het ware de counterpart van de wijkagent.

Er wordt bij de aanpak³⁰ nadrukkelijk gerefereerd aan het Engelse project *Safer neighbourhoods*, dat blijkbaar lijkt op de Veilige Buurten teams in Maastricht. De Engelse overheid is volgens het Beleidsplan daar nadrukkelijk aanwezig in de wijken en aanspreekbaar voor de inwoners, waarbij 'keiharde afspraken' worden gemaakt met de bewoners. De Maastrichtse gemeentelijke handhavers participeren in de buurtteams en leveren, in samenwerking met de wijkagent, hun bijdrage door hun preventieve aanwezigheid en actieve handhaving. De spil in de organisatie van de Maastrichtse handhaving vormt dan ook de wijkgebonden medewerker van het team Handhaving.

In 2012 en 2013 waren voor de handhaving van de openbare ruimte in totaal een kleine 60 fte (per jaar) beschikbaar. In de afgelopen jaren is veel tijd en energie gestoken in de omvorming van toezicht naar handhaving, dat wil onder meer zeggen de toezichthouders omscholen tot handhavers (Boa's).

³⁰ Beleidsplan handhaving fysieke ruimte (2009).

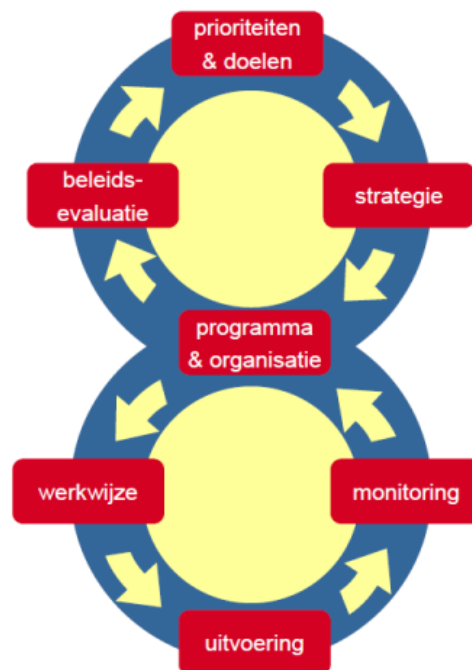


Minder mensen met meer bevoegdheden en met een hogere opleiding, zou deze beweging kort samengevat kunnen worden.³¹

Voor de zorg voor de openbare ruimte is de gemeente 24/7 bereikbaar. Als sprake is van spoedeisend belang (bijvoorbeeld gevaar, aanhoudende hinder of voortdurende milieuschade) kan de gemeente direct in actie komen. Die inzet betreft dan niet alleen handhaving, maar eventueel ook Stadsbeheer. De 24/7-bereikbaarheid is geregeld via een telefonisch meldpunt: de meldkamer openbare ruimte. De meldkamer zorgt, behalve voor de eerder genoemde inname van klachten (na 18.00 uur), ook voor het cameratoezicht in de tunnel onder Mosae Forum, verkeersregeling bij topdrukke en ondersteunend cameratoezicht Politie.

Werkwijze

Nadrukkelijk streven van de ambtelijke leiding van V&L is om te werken volgens de zogenaamde dubbele regelkring (ook wel 'big eight' genaamd). Idealiter lopen de twee klokken 'beleid' en 'uitvoering' synchroon, zodat er een voortdurende wisselwerking is tussen beleid en praktijk. Leggen we een relatie met het vorige hoofdstuk dan betekent dat een nauwe wisselwerking tussen beleidsdoelen, uitvoeringsprogrammering, feitelijke uitvoering en resultaat (verantwoording). In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven:



³¹ Collegenota 'Organisatie team handhaven', 26 oktober 2010.



Duidelijk is dat de verbinding tussen beleid en uitvoering loopt via programma en organisatie. Dus idealiter bepalen de doelen de uitvoeringspraktijk en geven daar richting aan. Een belangrijk uitgangspunt is echter ook dat de feedback uit de handhavingspraktijk bijdraagt aan de totstandkoming en wijziging van het beleid.

4.2 Kosten en opbrengsten

Op basis van het Beleidsplan uit 2009 en de door de gemeente verstrekte gegevens kan het volgende overzicht³² worden geconstrueerd:

Fte	2009	2012	2013
Handhaving openbare ruimte	81	59	59
Tunneltoezicht	9	9	9
Buurtgericht werken	24	12	12
Handhaving Wabo	12	12	12
Totaal Fte	126 ³³	92 ³⁴	92

Apparaatskosten (miljoenen €)	2009	2012	2013
Openbare ruimte	4,8	5,0	5,1
Wabo	?	?	?
Totale kosten	6,9	?	?

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de kosten voor handhaving afvalinzameling en straatparkeren gedekt worden uit de inkomsten uit resp. de afvalstoffenheffing en de inkomsten van het straatparkeren. Los van de leges (met name bouwleges) komt de rest van de dekking uit de algemene middelen.

4.3 Opdrachtverlening en aansturing van de handhaving

Het takenpakket van Veiligheid en Leefbaarheid (V&L) bestaat deels uit de handhaving van landelijke wet- en regelgeving, zoals de vele wettelijke medebewindstaken, controles op geluidsoverlast en brandveiligheid in de horeca, en deels uit handhaving van de APV. Onder meer door het groeiende

³² Een vraagteken in de tabel staat voor een cijfer dat niet kon worden aangeleverd door de gemeente. Ook de opbrengsten van de diverse handhavingsactiviteiten kunnen om die reden hier niet worden weergegeven.

³³ Exclusief ambtelijke leiding en beleid.

³⁴ Fte voor de teams Handhaven Wabo, Handhaven Openbare Ruimte (inclusief tunneltoezicht) en Buurtgericht werken.



aantal evenementen in de stad en het nieuwe alcoholverbod voor personen onder 18 jaar³⁵ wordt een steeds groter beslag gelegd op de handhavingscapaciteit.

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

Voor een klein deel van het takenpakket werkt V&L met zogenaamde dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Deze DVO's zijn overeenkomsten tussen een beleidsafdeling en V&L, waarbij de te leveren handhavingstaken van V&L worden beschreven en zo veel mogelijk gekwantificeerd. De DVO's zijn als het ware een ambtelijk uitvloeisel van het door de raad vastgestelde beleid op de betreffende beleidsterreinen. Dat beleid, in beleidsnota's en de Programmabegroting verwoord en vastgesteld, bevat zekere doelstellingen en ambities, die door de beleidsafdelingen moeten worden uitgevoerd. Een deel van die uitvoering betreft de handhaving van regels en normen, en daar huren de beleidsafdelingen de afdeling V&L voor in. Dit wordt geformaliseerd via interne offertes, overeenkomsten en onderlinge verrekeningen.

Begin 2014 is er met V&L een DVO parkeren afgesloten. Een DVO voor afval is in voorbereiding op het moment van schrijven. In tegenstelling tot veel van de andere beleidsterreinen waarop handhaving actief is, is op deze terreinen sprake van een duidelijk af te bakenen inkomstenbron, die wordt ingezet voor handhaving van de regels. Voor parkeren zijn dat de inkomsten van het betaald parkeren (en de parkeervergunningen), en op het gebied van afval is er de afvalstoffenheffing, waarvan de inkomsten niet zonder meer naar de algemene middelen vloeien maar voor afvalgerelateerde zaken moeten worden gebruikt. Voor beide taken is het de afdeling Ruimte die met V&L een DVO heeft afgesloten. Daarnaast is er nog een 'kleine' DVO fietsparkeren (klein in de zin van financieel beperkt van omvang).

Een belangrijk aspect van het werken met DVO's is de controle op naleving van de afspraken. De afdeling Ruimte moet voor afval bijvoorbeeld kunnen controleren of de afgesproken inzet (in uren of fte's) wordt gehaald. Dat is nodig omdat de gemeente verplicht is de inkomsten uit de afvalstoffenheffing aan afvalstoffenbeleid en -handhaving ten goede te laten komen. De duidelijkheid hierover moet door V&L kunnen worden verschaft.

De afspraken in de DVO's betreffen niet alleen de inzet, maar deels ook het resultaat. Dat gebeurt zowel voor afval als voor parkeren. Voor parkeren betreft het de norm dat er sprake moet zijn van 85% betalingsbereidheid bij kortparkeerders. Zo zijn er wel landelijke cijfers voor het aantal uren dat nodig is om 85% betalingsbereidheid te halen, maar dat zijn logischerwijs slechts ramingen.

Voor afval geldt dat de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus voor milieuperrons in de DVO zijn vertaald in concrete resultaatseisen. Lastig daaraan is dat het eindresultaat een gezamenlijk product is

³⁵ Hiervoor (voor de nieuwe Drank- en Horecawet) is wel een extra fte aangesteld.



van zowel Handhaving als van Stadbeheer: de één handhaaft, de ander maakt schoon. Het is dus lastig afrekenen voor de afdeling Ruimte, en voor de beide organisatieonderdelen is het in zekere zin onplezierig dat ze van elkaar afhankelijk zijn. V&L is begrijpelijkerwijs minder blij met het controleren op resultaten, voor een deel omdat het niet altijd mogelijk is om de resultaten te herleiden naar de inzet van V&L. De nu geldende DVO's zijn de enige 'plek' waar beleidsdoelen, middeleninzet en resultaten m.b.t. handhaving echt bij elkaar komen. Maar het instrument werkt verre van perfect, vinden de betrokkenen. Dat komt met name omdat het, zoals gezegd, slechts beperkt mogelijk is een relatie te leggen tussen inspanning en resultaat. Daar komt bij dat duidelijk is dat op de meeste deelterreinen sturing van de handhaving via DVO's niet mogelijk is. Er zijn teveel verschillende thema's of clusters, en het uitgangspunt van integraal handhaven betekent dat je de handhaving niet volledig programmatisch, dus via DVO's, kunt aansturen. Er moet altijd ruimte blijven voor handhavers om ter plekke prioriteiten te stellen of te veranderen, als de concrete situatie daarom vraagt. Er is dus een inherente spanning tussen het werken met DVO's ofwel sectorale financiering aan de ene kant en het principe van integrale handhaving aan de andere kant.

Aansturing

Hoe vindt nu de feitelijke aansturing van de handhaving openbare ruimte plaats? In het vorige hoofdstuk is beschreven dat een jaarplan waarin de beleidsdoelstellingen en –prioriteiten vertaald worden naar concrete taakstellingen in feite ontbreekt. Het Bedrijfsjaarplan van V&L vervult niet die functie, en het teamplan voor de twee teams Handhaven Openbare Ruimte (Centrum Zuid en Noord) is weliswaar heel concreet maar ook voornamelijk inputgestuurd. Het is een document waarin zoveel mogelijk de afgesproken inzet (zowel de Dienstverleningsovereenkomsten als andere projectmatige afspraken) wordt gekwantificeerd in uren per week/maand. Het teamplan is de basis voor de maand-, week- en dagroosters van de medewerkers van de teams handhaven openbare ruimte. Het teamplan wordt nu één-op-één in het Bedrijfsjaarplan van V&L opgenomen, maar in de toekomst moeten de teamjaarplannen juist, zo heeft de RKM uit ambtelijke gesprekken begrepen, meer dan nu het geval is, uit de in het Bedrijfsplan gestelde prioriteiten worden afgeleid. Dit is onderdeel van een ontwikkeling die, naar de RKM eveneens heeft begrepen, sinds 2012 in gang is gezet binnen V&L.

In dit verband is relevant te vermelden dat de Collegenota 'Organisatie team handhaven' van oktober 2010 meldt dat in het (eerder in dit rapport besproken) Beleidsplan handhaving fysieke ruimte uit 2009, jaarlijks aan de burgers en buurtkaders wordt toegezegd welk niveau en welke inspanning van de gemeente kan en mag worden verwacht.³⁶ De nota is vooral interessant vanwege de opmerkingen over de beperkte prioriteitsstelling binnen de gemeente. Gesteld wordt dat in de praktijk dusdanig aan de handhavingsmedewerkers wordt getrokken voor andere belangrijke handhavingsthema's dan die in het Beleidsplan uit 2009 zijn opgenomen, dat zij onvoldoende toekomen aan 'het eigenlijke werk'. Doel van de nota is, zo wordt gesteld, enerzijds het herbevestigen van het bestaande takenpakket en

³⁶ De rekenkamer deelt dit oordeel niet. Uit het Beleidsplan (en uitvoeringsprogramma) kan de burger ons inziens niet destilleren welke inspanningen verwacht mogen worden. Voor de rekenkamer is dat in ieder geval niet zonder meer helder.



anderzijds andere taken wel of niet te laten vaststellen. Zo ontstaat, volgens de nota, duidelijkheid over de vraag wat wel en niet tot het takenpakket van de handhavers behoort.

Wabo-taken

Op deze plek in de beschrijving staan we tot slot ook even kort³⁷ stil bij de manier waarop de handhaving van de Wabo-taken wordt aangestuurd. Meer dan geldt voor de handhaving openbare ruimte, vindt de aansturing van de Wabo-handhaving plaats op basis van de dubbele regelkring: er is een jaarplan, dat voorziet in een planning van werkzaamheden op basis van de wettelijke taken die de gemeente heeft op dit terrein, en waarmee ook kan worden geëvalueerd en vooruitgekeken. Het afdelingsmanagement heeft aangegeven in de toekomst ook voor de andere onderdelen nadrukkelijker te gaan werken volgens de dubbele regelkring omdat hiermee de verschillende stappen die nodig zijn om de planning, uitvoering en evaluatie van handhavingsresultaten te verbinden met de beleidscyclus, goed worden beschreven.

Een voor dit onderzoek relevante vraag is waarom de aansturing en programmering voor de WABO-handhaving, naar diverse gesprekspartners ons meldden eenvoudiger is dan voor de openbare ruimte-handhaving? Daarvoor zijn meerdere redenen. Eén verklaring is dat voor de Wabo-taken van rijkswege duidelijkere normen beschikbaar zijn. De gemeente is simpelweg ook verplicht te zorgen voor naleving van deze rijksnormen. Daar komt bij dat de Wabo-handhaving in zijn aard eenduidiger is, minder zichtbaar en daardoor minder (politiek) gevoelig. Het controleren van de milieuvergunningen van horecazaken is bijvoorbeeld niet direct zichtbaar en niet direct relevant voor de inwoners van de stad, terwijl een vies en rommelig milieuperron bij wijze van spreken onmiddellijk tot klachten en discussie in de stad leidt. Het feit dat de handhavers openbare ruimte boetes op straat uitdelen (bijvoorbeeld voor foutparkeren of fietsen in de winkelstraten), draagt sterk bij aan die zichtbaarheid en leidt tot meer emoties dan wanneer bijvoorbeeld een pand op bouwveiligheid wordt gecontroleerd.

4.4 Uitvoering handhaving openbare ruimte op straat

De beschrijving van het actuele beleid in dit hoofdstuk eindigt daar waar het uiteindelijk allemaal om gaat: handhaving van de normen in de openbare ruimte, dus op straat. De RKM heeft een dag meegelopen met de handhavers op straat om een indruk te krijgen van de wijze waarop de eerder in beleidsnota's beschreven uitgangspunten, prioriteiten en organisatie zich vertalen in de dagelijkse praktijk op straat, en ook omgekeerd om een indruk te krijgen in hoeverre de dagelijkse praktijk aansluit bij de geformuleerde uitgangspunten en dus zo weer input kan vormen voor de beleidsvorming.

³⁷ Kort omdat, zoals gemeld in hoofdstuk 2, de handhaving van de zgn. Wabo-taken buiten het bestek van dit onderzoek valt. Het verschil in aansturing is echter wel interessant.



Organisatie en middelen

Elke dag begint (rond 08.00 uur) met een integrale briefing voor de medewerkers van de beide teams handhaven openbare ruimte door de teamleiders en eindigt (rond 17.00 uur) met een debriefing. Bij de briefings worden de belangrijkste aandachtspunten voor die dag besproken, eventueel concreet toegesneden op bepaalde buurten of bepaalde kwesties. De aandachtspunten worden tijdens de presentatie beschreven en veelal van een concrete instructie voorzien (preventief optreden/waarnemen of juist repressief optreden gewenst; escaleren of juist de-escaleren). Een voorbeeld is de instructie om verkeerd geparkeerde touringcars op bepaalde plekken met rust te laten, omdat er daarover een voorlichtingsfolder met verkeerde informatie blijkt te zijn verstrekt. Ook wordt tijdens de briefing bijvoorbeeld specifiek ingegaan op personen die van de rechter een gebiedsverbod opgelegd hebben gekregen.

De meeste aandachtspunten of prioriteiten komen, zoals eerder beschreven, voort uit de teamplannen, die zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, vooraf vastgestelde bestuurlijke prioriteiten, de DVO's en andere interne afspraken. Voor de dagelijkse uitvoering komen daar nog enkele bronnen bij: harde en zachte signalen uit de samenleving, actuele politieke of bestuurlijke prioriteiten en professionele en ervaringskennis.

Signalen uit de samenleving bereiken de handhavingsteams o.m. door meldingen en klachten over specifieke buurten en locaties. Dat kunnen meldingen zijn van burgers, maar ook van collega-handhavers (in brede zin, variërend van politie tot gemeentelijke diensten) en van de medewerkers van de teams zelf. Voorbeelden zijn de bespreking van een gespannen situatie tussen twee marktkooplieden tijdens de wekelijkse markt (tact gevraagd, cameratoezicht aanwezig), een plek in één van de buurten waar voortdurend illegaal afval wordt gedumpt of extra aandacht voor het proces van het ophangen van de sfeerverlichting in de straten van de binnenstad (waarbij volgens vergunningsvoorwaarden verkeersregelaars aanwezig zouden moeten zijn).

Een andere bron vormen de actuele politieke of bestuurlijke prioriteiten, die extra inzet vereisen. Dat kan van alles zijn. Zo had het college in 2013 besloten dat gedurende langere tijd structureel extra aandacht moest worden besteed aan de staat van de milieuperrons. Een ander voorbeeld is de tijdelijke samenwerking met de gemeente Stein op basis van een convenant.³⁸ Maastricht stelt daarbij tijdelijk 2 Boa's gedurende 1 dag per week beschikbaar voor Stein, en dat betekent dat tijdelijk minder capaciteit beschikbaar is voor Maastricht zelf.

Een derde bron waar prioriteiten uit voortkomen is de professionele kennis en ervaring van de handhavingsmedewerkers (en leidinggevenden). Door ervaring als wijkgebonden medewerker in

³⁸ De burgemeesters van de 18 Zuid-Limburgse gemeenten hebben een convenant ondertekend waarin de onderlinge uitwisselbaarheid en inzet van BOA's is vastgelegd.



bepaalde buurten, of door jarenlang rouleren, weten zij op welke momenten in het jaar, op welke dagen van de week of op welke momenten van de dag op welke plaats overlast kan worden verwacht. Dat kan parkeerdrukke in de binnenstad zijn in december, hangjongerenoverlast in de zomermaanden of illegaal overnachten van Oost-Europese chauffeurs op afgelegen parkeerplaatsen in de stad. De handhavers kennen de kwetsbare plekken in de stad, en weten met welk type handhaving c.q. optreden erger kan worden voorkomen. Dit type kennis is bij uitstek het soort kennis dat tijdens briefings moet worden overgedragen aan (minder ervaren) collega's, maar ook het soort kennis dat lastig te vatten is in formeel door de raad of het college vast te stellen prioriteiten.

Tot slot moet hier nog aan worden toegevoegd dat er ook tijdens het dagelijks werk prioriteiten kunnen worden gesteld. Bij de meldkamer komen meldingen binnen, die op prioriteit, bevoegdheid en aanwezigheid ter plekke worden gesorteerd en toegewezen aan medewerkers die zich op dat moment op straat bevinden.

Na afloop van de ochtendbriefing gaan de handhavers alleen of in duo's op pad. De aandachtspunten uit de briefing zijn in eerste instantie leidend ('we gaan in ieder geval daar en daar polshoogte nemen, en als we er aan toekomen ook handhaven van het fietsverbod in de winkelstraten'), maar situationeel handelen is en blijft juist zeer essentieel. Mensen worden aangesproken op hun gedrag, bijvoorbeeld ten aanzien van het achterlaten van los afval op milieuperrons, en soms wordt hen de mogelijkheid geboden het op te ruimen. Een weigering betekent alsnog een forse boete. Handhavers worden ook met regelmaat, zo heeft de rekenkamer ervaren, door burgers of ondernemers op problemen en kwesties (zoals een mogelijke fietsendiefstal) geattendeerd. Als de situatie aanleiding geeft tot handelen gebeurt dat ook onmiddellijk, dus ook los van de prioriteitsstelling. De instructies - en naar de rekenkamer aanneemt ook de opleidingen en trainingen - zijn doordrenkt van aanwijzingen in de trant van: maak zelf de inschatting of je repressief optreedt of niet, wees soepel en tactvol indien nodig maar ook duidelijk, drijf zaken niet onnodig op spits, weet altijd je handelen - ook achteraf - te motiveren etc.

Relevante observaties over de uitvoering van de handhaving

De rekenkamer heeft zich op basis van dit onderzoek geen diepgravend oordeel kunnen vormen over de manier waarop de Maastrichtse handhavers handelen in de vele dagelijkse situaties die zij op straat tegenkomen. Dat zou een ander soort onderzoek hebben gevergd.³⁹ De rekenkamer heeft gezien dat de opschudding over het zgn. stoepzittersincident in 2012 en 2013 aanleiding is geweest voor een facebookpagina met de naam 'Meldpunt stoute stadswachten Maastricht'. Daarnaast kan worden gemeld dat er jaarlijks enkele tientallen klachten (in 2013 waren dat er 19) over de opstelling van handhavers worden ingediend bij de gemeentelijke klachtencommissie, waarvan slechts enkele

³⁹ Zie bijvoorbeeld het rapport van de rekenkamer Rotterdam, getiteld *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte* (2012). De Rotterdamse rekenkamer heeft veel onderzoekstijd besteed aan het meelopen en op detailniveau observeren van het gedrag en de opstelling van de handhavers.



gegrond worden verklaard (in 2013 zijn er twee ten dele gegrond verklaard). Wat de rekenkamer zélf heeft gezien, is dat handhavers op heel verschillende manieren worden bejegend door het publiek. Mopperen en schelden zijn geen uitzondering, maar er zijn ook mensen die de handhavers voor hun inzet op straat spontaan bedanken.

Hiermee hangt samen – en dat had de rekenkamer zich niet eerder gerealiseerd – dat de Maastrichtse handhavers op straat een belangrijke rol als gastheer en hulpverlener vervullen (net als de politie overigens). Dat is een taak die gemakkelijk kan worden onderschat. Het dagelijks werk van handhavers betekent ook het fungeren als vraagbaak voor toeristen, mensen die verdwaald zijn, kinderen die hun ouders kwijt zijn, etc. Ook de hulpverlening aan mensen die onwel worden, gevallen zijn of een (fiets)ongeluk hebben gehad hoort er bij. Mensen die hun autosleutels kwijt zijn, wiens fiets is gestolen, ze komen allemaal op de uniformen van de handhavers af. Dat is ook goed, en de gemeente moet daar ook blij mee zijn, maar het zijn per definitie niet te plannen of vooraf te kwantificeren taken, die wel degelijk veel tijd kosten.

Een andere relevante observatie is dat voor het handhavingswerk op straat, behalve een forse dosis mensenkennis, parate kennis van actuele wet- en regelgeving vereist is. Daarbij valt op – en valt tegen – dat de medewerkers op dit punt matig worden gefaciliteerd. Met een adequate technische ondersteuning zou doelmatigheidswinst gerealiseerd kunnen worden. Een goede smartphone voor elke handhaver zou al een verbetering zijn. Het kan niet heel moeilijk zijn om medewerkers uit te rusten met een mobiel apparaat (pda o.i.d.), waarin in ieder geval alle landelijke en lokale regelgeving en vergunningen toegankelijk zijn gemaakt, maar waarmee ook allerlei andere toepassingen mogelijk zouden zijn. Op het moment van schrijven van dit rapport start een beperkte proef met enkele PDA's. Het is een kostbare proef, die relatief zwaar drukt op het handavingsbudget. In de praktijk moeten handhavers terugvallen op ervaringskennis (deze uitstalling mag hier niet staan, dit terras is groter dan toegestaan) of tijdens hun werk op straat telefonisch contact zoeken met collega's, leidinggevendenden of andere gemeentelijke diensten om na te gaan bijvoorbeeld wat de vergunningsvoorwaarden en -termijnen zijn (voor een steiger in aanbouw, een marketingactie op straat, etc.). Het is niet moeilijk om voor te stellen wat de mogelijkheden zijn van het gebruik van goede informatiesystemen op het gebied van handhaving. De PDA blijft dan bijvoorbeeld voor een pand of constructie waarvoor een vergunning is verleend, de voorwaarden en termijnen verschijnen in beeld. En als bijvoorbeeld termijnen zijn verstreken (een steiger had bijvoorbeeld al weg moeten zijn) stuurt het systeem - al dan niet met tussenkomst van een medewerker ten kantore - een bericht aan de vergunninghouder met de mededeling dat de situatie binnen 24 uur moet worden verbeterd, op straffe van sancties. De rekenkamer ziet in de beperkte professionele uitrusting van de handhavers een teken dat handhaving politiek-bestuurlijk geen prioriteit is in de gemeente Maastricht, behalve als er incidenten zijn.

De eerder beschreven toenemende druk op de handhavingscapaciteit onderstreept nog eens de noodzaak voor een goede technische ondersteuning die de (arbeids)productiviteit kan verhogen. Immers, naarmate er meer taken op het gebied van handhaving openbare ruimte bijkomen (meer evenementen, nieuwe Drank- en Horecawet etc.) zonder dat er middelen bijkomen, moet dit bij



gegeven inzet en beperkte mogelijkheid tot arbeidsproductiviteitsverhoging⁴⁰, wel leiden tot minder handhaving per taak.

Een vierde en laatste constatering is dat de laatste jaren de handhavers meer tijd kwijt zijn aan het administreren en afhandelen van geconstateerde overtredingen op straat. Burgers die (in hun eigen ogen) ten onrechte zijn beboet, melden zich vaker dan voorheen bij de afdeling om hun beklag te doen. Dit is een meer algemeen maatschappelijk gegeven dat niet alleen in Maastricht voorkomt, en dat wordt versterkt door de toegenomen digitale communicatiemogelijkheden. Deze ontwikkeling is ook gesignaleerd in het Bedrijfsplan van V&L voor 2013.⁴¹ De ontwikkeling heeft geleid tot een aantal concrete maatregelen. Zo worden van bepaalde overtredingen foto's gemaakt door de handhaver, om later als bewijsmateriaal te kunnen dienen. Ook merken de leidinggevenden dat er meer tijd moet worden ingepland voor de telefonische afhandeling van klachten.

⁴⁰ Denk hierbij aan het theorema van Baumol.

⁴¹ p.4.

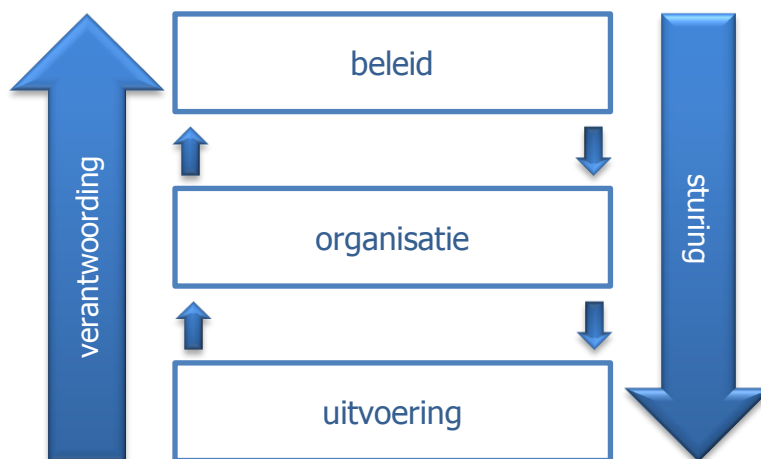


5 Analyse

In dit hoofdstuk maken we de balans op ten aanzien van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid.

We doen dit, zoals in het eerste hoofdstuk van dit rapport is gemeld, door de robuustheid van de samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering te analyseren. Hierbij wordt verondersteld dat hoe sterker de samenhang is, des te beter aan de voorwaarden⁴² voor doelmatigheid en doeltreffendheid wordt voldaan.

Die samenhang is af te leiden uit de sturingslijn die loopt van Beleid (Raad) → Organisatie (BenW) → Uitvoering (BenW). Ten tweede door de verantwoordingslijn die terugloopt van uitvoering (BenW) → organisatie (BenW) → Beleid (raad). In een plaatje kan die relatie als volgt worden weergegeven:



Aan de hand van deze voorwaarden komen we tot de volgende analyse van de verschillende samenhangende onderdelen.

⁴² Het zijn noodzakelijke, maar daarmee nog niet voldoende, voorwaarden om doeltreffend en doelmatig te handelen.



5.1 Beleid

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat voor wat betreft de handhaving openbare ruimte niet gesproken kan worden van duidelijke beleidsdoelstellingen en –prioriteiten. In het meest recente Beleidsplan uit 2009 zijn de doelstellingen en prioriteiten, op een enkele uitzondering na, erg algemeen en niet specifiek genoeg geformuleerd ('meer naleving'). Dit document is inmiddels ook gedateerd. Hoewel nodig vanwege de per definitie beperkte middelen, moet de ambtelijke organisatie het ook doen zonder een duidelijke prioritering door het bestuur. De raad stelt geen prioriteiten of (posterioriteiten), anders dan door de toenmalige vaststelling van het Beleidsplan uit 2009 met de daarin benoemde thema's en een enkele incidentele interventie door de jaren heen. Vastgesteld kan verder worden dat het college de raad niet uitnodigt om te komen tot prioriteitsstelling, en de raad het college er ook niet om vraagt. Het college geeft de ambtelijke organisatie geen duidelijke prioriteiten voor de handhaving mee. Per saldo betekent dit dat de ambtelijke organisatie in belangrijke mate zelf moet bepalen welke onderwerpen op welke momenten aandacht en dus handhavingscapaciteit verdienen.

Aan de andere kant wordt aan het bestuur niet systematisch verslag uitgebracht over de relatie tussen de handhavingsinspanningen en de effecten van het beleid, in die zin dat duidelijk wordt gemaakt hoeveel inzet (in uren) nodig is om een bepaald resultaat (nalevingsniveau) te halen. Hoeveel uren (extra) kost het Handhaving om ervoor te zorgen dat de milieuperrons er voldoende netjes bij liggen? Dat is een vraag die voorafgaand aan de extra inzet hierop in 2013 niet kon worden beantwoord. En het is een vraag die naar alle waarschijnlijkheid voor elke interventie in de openbare ruimte lastig te beantwoorden zal zijn. In elk geval moet worden vastgesteld dat 'het geformuleerde beleid' niet voldoet aan de voorwaarden die nodig zijn om gefundeerde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen.

Gegeven de algemene termen waarin het beleid in de Programmabegroting en in het Beleidsplan uit 2009 is geformuleerd, kan de raad de uitvoering van het handhavingsbeleid ook niet systematisch controleren. De Jaarrekening bijvoorbeeld gaat in feite alleen in op de besteding van de middelen en niet op de feitelijke resultaten van het beleid in relatie tot de Programmabegroting. De algemeen geformuleerde beleidsdoelstellingen, de wijze waarop de prioritering op het gebied van handhaving openbare ruimte plaatsvindt en de wijze waarop deze prioritering wordt vertaald in de uitvoering, maken dat de raad geen goed houvast heeft bij de kaderstelling en controle. Bij gebrek aan concrete parameters die vooraf het succes of het falen van beleid indiceren, kan de raad dan ook ofwel alleen in algemene termen, ofwel op basis van incidenten, 'controleren', en in feite alleen 'reageren'.

We hebben vastgesteld dat er zich in theorie en praktijk een forse tegenstelling kan voordoen tussen sectorale prioriteitsstelling (bijvoorbeeld meer handhaven op terrein van milieu of parkeren; met andere woorden verticaal gesorteerd beleid) versus integrale handhaving (horizontaal: alles wat zich in de dagelijkse praktijk manifesteert en ook niet - omwille van een andere prioriteitstelling - genegeerd kan worden). Daar komt bij dat de prioriteiten productspecifiek worden beschreven, terwijl de uitvoering en dus de handhavingspraktijk integraal wordt benaderd. Die twee benaderingen matchen niet goed. Dat is een barrière voor een gerichte (bestuurlijke) aansturing en programmering van de handhaving openbare ruimte.



5.2 Beleid en organisatie

In het inleidende hoofdstuk hebben we gemeld dat het begrip organisatie in twee betekenissen kan worden gebruikt: als organisatiestructuur (het organogram, taak- en bevoegdheidsverdeling, etc.) en als het samenhangend complex van sturing en verantwoording van beleid.

De gemeentelijke organisatie in de eerste betekenis acht de rekenkamer helder, in die zin dat duidelijk is welke organisatieonderdelen met de uitvoering van de handhaving in de openbare ruimte zijn belast. De rekenkamer heeft gezien dat de praktische uitvoeringsorganisatie (aan de hand van maandstaten, planningen e.d.) goed wordt beheerst. De instructies aan de medewerkers en de teamplannen lijken op orde. Een belangrijk verbeterpunt is de technische en informatietechnologische ondersteuning, daar is winst (qua doeltreffendheid en doelmatigheid) mee te behalen. Wat minder duidelijk is de verantwoordelijkheidsverdeling in het college. Dat heeft vooral te maken met het feit dat handhavingsbeleid per definitie raakt aan veel inhoudelijke beleidsterreinen (variërend van terrassen en fietsenstallingen tot evenementen), en lijkt niet goed te voorkomen. Het betekent dat er veel afstemming binnen het college nodig is, maar daar is in de praktijk geen sprake van.

Een tweede betekenis van het begrip organisatie heeft betrekking op de aansturing, uitvoering en verantwoording van beleid. Hieronder valt nadrukkelijk ook het werken met Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), overeenkomsten tussen een beleidsafdeling en V&L, waarbij de beleidsafdeling bepaalde handhavingsdiensten vraagt en betaalt. Groot voordeel van de DVO is dat hierdoor duidelijkheid gecreëerd kan worden tussen de interne vragers en aanbieders van handhavingsdiensten. Dit beleidsinstrument is vooral bruikbaar voor de grote handhavingstaken waarvoor aparte middelen beschikbaar zijn; anders gezegd: handhavingstaken die zelf ook enige middelen meebrengen. Voor de vele tientallen kleinere handhavingstaken is het instrument minder geschikt. Maar ook voor de twee grote taken waarvoor een DVO is c.q. wordt afgesloten tussen de beleidsafdeling (afdeling Ruimte) en de handhavers (V&L), te weten parkeren en afval, blijkt het werken met een DVO niet eenvoudig.

Er zijn grenzen aan het gebruik van het instrument. Het controleren blijkt lastig en vooral arbeidsintensief, en leidt tot veel discussie tussen de interne opdrachtgever en opdrachtnemer. Belangrijk nadeel is ook dat de voorbereiding van een DVO gepaard gaat met het creëren van een quasi-markt, in die zin dat bij een reële markt keuzevrijheid bestaat om wel of niet te kopen, of bij een andere aanbieder te kopen. Bij gemeentelijke handhaving kan dat niet omdat het een wettelijke taak is. Een tweede bezwaar is de interne bureaucratie die hierdoor wordt opgeroepen. Er is relatief veel intern overleg en discussie nodig voordat er een overeenkomst ligt waarover ambtelijke consensus bestaat. Een derde nadeel tot slot is de mogelijke overaccentuering van die handhavingselementen die wel in maat en getal kunnen worden uitgedrukt en de andere elementen van de handhavingstaken waar dat lastiger voor is, worden onderbelicht (*what gets measured, gets done*). Voordat verder geïnvesteerd wordt in dit instrument adviseert de rekenkamer vooraf ook de kosten die gemoeid zijn met het opstellen en controleren van de uitvoering van de DVO goed in kaart te brengen en bij de afwegingen te betrekken.



Vastgesteld kan worden dat de aansturing van de handhaving niet verloopt volgens de dubbele regelkring. In die – in feite klassieke - kijk op beleid en uitvoering zouden op politiek-bestuurlijk niveau duidelijke doelen moeten worden geformuleerd en prioriteiten worden gesteld, die door een nadere operationalisering de uitvoering programmeren en structureren. De resultaten van de uitvoering, die tussentijds gemonitord en achteraf geëvalueerd zouden moeten worden, zouden vervolgens input moeten zijn voor een volgende fase van de beleidsvorming, waarin het bestuur beslist over aangepaste of andere doelstellingen en middelentoewijzing.

In de Maastrichtse praktijk van de handhaving openbare ruimte werkt dit anders. De beleidsmatige doelen en prioriteiten zijn onvoldoende duidelijk, maar bieden op hoofdlijnen wel enig houvast voor de uitvoering. De belangrijkste thema's zijn duidelijk, en voor twee daarvan (parkeren en afval) wordt de handhavingsprioriteit min of meer bepaald door de betreffende beleidsafdeling. De daadwerkelijke programmering en nadere invulling van de uitvoering vindt plaats door binnen deze kaders te luisteren naar signalen uit de samenleving en politieke signalen en daarbij te vertrouwen op een op ervaring gebaseerd oordeel van de handhavers zelf. Daar komt bij dat de keuze voor het integraal werken in de praktijk betekent dat het dagelijks werk van de handhavers openbare ruimte sowieso maar beperkt te programmeren is (in sectorale zin, dus per deeltaak).

De werking van de organisatie in de tweede betekenis, dus m.b.t. het formuleren van beleid, het aandragen van keuzemogelijkheden (en zo ook het in stelling brengen van college en raad) is dus voor verbetering vatbaar. De organisatorische stevigheid die nodig is om beleid goed te positioneren en voor college en raad houvast te bieden is er nog niet. Met organisatorische stevigheid wordt bedoeld een voor ieder kenbare lijn, die ook is geborgd, van doel- en prioriteitsstelling door bestuur naar uiteindelijk de strategische, tactische en operationele werkplanning. En ook eenzelfde duidelijke weg terug: producten en effecten van beleid worden ook terug gemeld aan het college, dat daarover verantwoording aflegt aan de raad.

Ook de raad heeft er recht op te weten wat wel en wat niet kan. Tegelijkertijd moet de raad dat ook willen weten. Als de raad meer of minder wil, of iets anders, moet dat ook vertaald kunnen worden in organisatorische consequenties in termen van fte's en financiën. Deze robuustheid missen we nog in de organisatie op beleidsniveau.

5.3 Uitvoering

Zoals eerder gemeld bestaat voor de handhaving openbare ruimte geen goede verbinding tussen de gestelde doelen en prioriteiten aan de ene kant en het uitvoeringsprogramma voor de handhaving aan de andere kant, vooral vanwege het ontbreken van duidelijke doelen en prioriteiten. In 2009 zien we dat het Beleidskader en het Uitvoeringsprogramma, die samen het Beleidsplan handhaving fysieke ruimte vormen, niet op elkaar aansluiten. Het is niet goed vast te stellen op welke manier de bestuurlijke prioriteiten en de strategieën per programma van de programmabegroting in het Uitvoeringsprogramma zijn uitgewerkt.



Voor de jaren na 2009 is er voor de handhaving openbare ruimte geen Uitvoeringsprogramma meer opgesteld. Wel zijn er een Bedrijfsjaarplan en jaarlijkse teamplannen voor de handhaving van de openbare ruimte. De in de deze documenten gemaakt keuzes worden niet systematisch onderbouwd. Voor het Bedrijfsjaarplan geldt dat er wel operationele doelen zijn geformuleerd, maar vervolgens ontbreekt een duidelijke relatie met de vastgestelde (bestuurlijke) prioriteiten. De teamplannen, die zijn geordend op basis van de programma's van de programmabegroting (die overigens zeer concreet zijn), leggen ook geen duidelijke link met de aangegeven prioriteiten. En ook omgekeerd: het afleggen van verantwoording in relatie tot de gestelde doelen vindt niet plaats. Er wordt wel gerapporteerd in termen van rechtmatigheid over de inzet van de middelen en de geleverde output wordt geregistreerd, maar een wezenlijke relatie met de doelstellingen wordt niet gelegd. En, zo stelden we vast, daar wordt ook niet naar gevraagd door college of raad.

De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de feitelijke uitvoering van het handhavingsbeleid. Dat was niet het doel van het onderzoek. De oppervlakkige observaties van een dag meelopen met de handhavers geven geen aanleiding om te veronderstellen dat er structureel zaken fout gaan in de uitvoering. Er vindt een gestructureerde instructie vooraf en terugkoppeling achteraf plaats, en het werk op straat is een combinatie van het volgen van de dagelijkse instructies en het inspelen op de dagelijkse praktijk. Signalen uit de samenleving en de professionele ervaring van de handhavers spelen een belangrijke rol in de feitelijke prioriteitsstelling, zowel in de dagelijkse instructie als de feitelijke werkzaamheden op straat.



6 Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk hebben we het handhavingsbeleid op hoofdlijnen geanalyseerd. In dit hoofdstuk vertalen we die analyse naar conclusies en aanbevelingen.

6.1 Conclusies

1. Door het ontbreken van heldere doelstellingen voor het handhavingsbeleid, en door het gebrek aan informatie over de effecten van de handhaving, zijn empirisch gefundeerde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid niet mogelijk. Bij gebrek aan informatie over de relatie tussen handhavingsinspanningen en de effecten van beleid lijkt het in de praktijk ook niet goed mogelijk – dat geldt voor Maastricht én elders – om smart geformuleerde doelstellingen voor handhavingsbeleid vast te stellen.
2. Door het ontbreken van zinvolle gegevens over output en effecten en van relevante benchmarkinformatie kunnen ook in vergelijkende zin geen uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid. Natuurlijk kan in termen van kleine doelmatigheid⁴³ wel een rekenkundige relatie worden gelegd tussen bijvoorbeeld het aantal parkeerboetes en het aantal fte's dat deze boetes uitschrijft; zo ontstaat dan het aantal boetes per fte. Dat cijfer is echter weinig relevant. Een groter aantal parkeerboetes per fte is immers niet perse beter dan een kleiner aantal. Als gemeente gaat het je uiteindelijk om het naleefgedrag, in dit geval de betalingsbereidheid van parkeerders. Wat je zou willen weten is de relatie tussen de betalingsbereidheid en het aantal fte's⁴⁴, en daarover zijn onvoldoende gegevens bekend.
3. Het laatste integrale, door de raad vastgestelde beleidskader voor het handhavingsbeleid voor de openbare ruimte dateert van 2009. Dat is ook de laatste keer dat beleidsmatige prioriteiten voor de handhaving openbare ruimte zijn geformuleerd en door college en raad zijn vastgesteld.
4. Beleidsprioriteiten voor de handhaving openbare ruimte (en dus ook posterioriteiten) worden op bestuurlijk niveau nauwelijks gesteld. De kaderstellende en controlerende rol van de raad wordt passief ingevuld. Het college legt over hierover nauwelijks beleidsbepalende stukken ter besluitvorming voor aan de raad en de raad vraagt het college er ook niet om. Gevolg is dat eventuele discussies over handhaving openbare ruimte vooral betrekking hebben op incidenten, en niet gaan over de te stellen kaders en de te maken keuzes.

⁴³ Voor een definitie zie het inleidend hoofdstuk.

⁴⁴ In de Inleiding de 'grote doelmatigheid' genoemd.



5. De klassieke wijze om te komen tot een directe lijn van sturing, via organisatie, naar uitvoering heeft tot nu toe weinig opgeleverd. Met klassieke wijze wordt dan bedoeld: beleidsnota schrijven, door college en eventueel raad laten vaststellen, middelenallocatie op basis van beleidsprioriteiten, organisatie daar op inrichten, etc. De koppeling tussen beleid(sprioriteiten) en organisatorische consequenties ontbreekt grotendeels. Met andere woorden: de bovenste helft van de dubbele regelkring (zie p. 28) functioneert niet goed.
6. Middelenallocatie op het gebied van handhaving openbare ruimte is niet gebaseerd op prioriteiten en informatie over de relatie tussen handhavingsinspanningen en de effecten van beleid, maar is historisch gegroeid en incrementeel van aard. De organisatie (in klassieke betekenis) is op orde, maar de verbinding van beleid met de uitvoeringspraktijk is beperkt.
7. Het werken met dienstverleningsovereenkomsten kan functioneel zijn in die gevallen waarin er goed te definiëren resultaatverwachtingen bestaan waarbij een causale relatie kan worden gelegd tussen inspanning en resultaat. Dat laatste is op het terrein van de handhaving openbare ruimte vaak niet goed mogelijk, waardoor de waarde van het instrument van de dienstverleningsovereenkomst beperkt is. Nadelen van dienstverleningsovereenkomsten zijn bovendien het creëren van een quasi-markt, die met interne bureaucratie gepaard gaat, en het over-accentueren van de meer 'meetbare' aspecten.
8. Qua sturingsfilosofie is er een inherente spanning tussen sectorale (programmatische) prioriteitsstelling en de wens tot integrale handhaving. Sectorale prioriteitsstelling betekent in feite: A en B doen we dit jaar wel, C en D doen we niet. In de praktijk van de handhaving openbare ruimte is echter de verwachting van het publiek dat als handhaving in een concrete situatie nodig is, er daadwerkelijk wordt gehandhaafd, ook als het C of D betreft. Zo werkt integrale handhaving openbare ruimte in de praktijk. Een ver doorgevoerde sectorale planning voor sturingsdoeleinden is niet heel zinvol, omdat de praktijk zich niet volgens de sectorale planning aandient.
9. De praktische organisatie van de uitvoeringspraktijk is goed, zowel voor wat betreft de operationele en tactische organisatie als voor het adequaat oppakken van de signalen uit de samenleving. Dit blijkt onder meer ook uit het geringe aantal gegronde klachten over handhavers.

Samenvattend hebben we vastgesteld dat de beleidsdoelstellingen zo algemeen geformuleerd zijn, en bovendien zodanig gedateerd, dat deze daardoor beperkt houvast bieden om de uitvoering te sturen. Ook de prioriteitstelling op het gebied van de openbare ruimte door college en raad is beperkt. Voor de uitvoerende dienst is dit lastig. Omdat de handhavingscapaciteit in de praktijk altijd beperkt is, moeten keuzes worden gemaakt over wat wel en wat niet kan. Het is beter deze keuzes zoveel mogelijk expliciet en ook door college en raad vooraf te laten maken. Dat maakt dat het college beter kan sturen en de raad beter kan controleren, en incidenten een minder grote betekenis krijgen.



Het maken van keuzes in de beleidsdoelstellingen en vooral de prioriteiten daarbinnen is geen makkelijke opgave. Dat komt ook omdat onvoldoende 'harde' informatie beschikbaar is om te kunnen bepalen wat nodig is aan middelen of menskracht om een bepaald nalevingsniveau te realiseren. Het ontbreekt op dit moment aan feitelijk inzicht op dat punt. Dat is niet uniek voor Maastricht, dat geldt overall. Volgens de rekenkamer zou dit des te meer aanleiding kunnen zijn om na te gaan of de meer 'zachte' signalen die opgepikt worden door de handhavers in de uitvoeringspraktijk beter gebruikt kunnen worden om te komen tot prioriteitsvaststelling door het bestuur en (uiteindelijk) de raad. We komen hier bij de aanbevelingen op terug.

Geconcludeerd is dat de aansturing van de handhaving niet plaatsvindt volgens de klassieke lijn van beleid-organisatie-uitvoering. In de praktijk zijn daarvoor andere mechanismen in de plaats gekomen. De prioriteitsstelling vindt onder meer plaats doordat in de uitvoering rekening wordt gehouden met verschillende harde en zachte signalen uit de samenleving. Dit gebeurt zowel rechtstreeks in de dagelijkse uitvoering door de handhavers, als via articulatie van geluiden uit de stad door college en raad. Hier zien we de eerder genoemde spanning tussen het ideaal van een door de raad uitgesproken doel- en prioriteitsstelling versus een integrale handhavingspraktijk. Integrale handhaving impliceert beperkte stuurbaarheid vooraf. De kunst is om in de praktijk een goede mix te vinden. Het centrale sturingskader moet daarom gebaseerd zijn op een mix van centrale programmatische sturing gebaseerd op beleidsprioriteiten aan de ene kant, en decentrale signalen en ervaringen (zoveel mogelijk gebaseerd op degelijke rapportages en verantwoordingen achteraf) aan de andere kant. De rekenkamer wordt in deze gedachte gesterkt door haar observatie dat men er in de uitvoeringspraktijk goed in lijkt te slagen prioriteiten periodiek (bij) te stellen. Dat betekent dat de basis om te komen tot middelenallocatie, en daarmee tot verbetering van de doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid van de uitvoering, aanwezig is. In onze aanbevelingen komen we hier op terug.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen aan het college:

1. Actualiseer de uitgangspunten voor het gemeentelijke handhavingsbeleid. Deze uitgangspunten – de rekenkamer denkt onder meer aan visie, strategie en hoofddoelstelling – dienen door de raad vastgesteld te worden.
2. Stel de beleidsprioriteiten voor de komende vier tot zes jaren vast (gelijklopen met de raadsperiode is niet nodig). De rekenkamer adviseert om binnen een jaar het Beleidsplan uit 2009 te vervangen door een nieuw beleidsdocument, waarin zowel de genoemde uitgangspunten als de concrete beleidsprioriteiten worden geformuleerd. Hoewel het zeker geen omvangrijk document hoeft te worden, zal een serieuze tijdsinvestering nodig zijn. Die beleidsprioriteiten kunnen niet anders dan meerjarig en grofmazig zijn, en moeten zodanig zijn geformuleerd dat er jaarlijks een nadere invulling c.q. actualisatie mogelijk is. Het is van belang om te komen tot een hernieuwde afweging waarbij actuele en voorzienbare ontwikkelingen (zoals meer evenementen,



een feitelijk soepele interpretatie van de 50 dagen-norm voor het Vrijthof, meer studenten, de nieuwe Drank- en Horecawet, etc.) worden geïnventariseerd en geduid. Iets dergelijks gebeurt nu jaarlijks voor V&L in brede zin (in het Bedrijfsjaarplan), maar dat document is niet geschreven voor behandeling en besluitvorming in college en raad.

3. Maak daarbij niet alleen gebruik van signalen uit de stad (van buiten naar binnen), maar ook van de ervaringen van de handhavers. Handhavers (waaronder wijkgebonden medewerkers) zijn in feite de ogen en oren van de gemeente in de wijken. Zij zien en weten welke aandachtsgebieden structureel meer aandacht behoeven, of het nou op rechtstreeks verzoek is van burgers of bedrijven of dat zij dat zelf zien. Probeer die signalen en praktijkervaringen wel meer dan nu gebeurt te bundelen, te rapporteren en te codificeren. Met andere woorden: maak duidelijk wat die ogen en oren van de gemeente oppikken, en probeer dat te duiden voor college en raad. In termen van de dubbele regelkring: activeer en mobiliseer vooral ook de onderste helft van de dubbele regelkring, omdat juist daar de praktijkervaring en –kennis van de stad zit.
4. Maak bij de formulering van doelstellingen en vaststelling van prioriteiten ook gebruik van de ervaringsgegevens van andere gemeenten (benchmarks) en inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur.
5. Bespreek jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor de handhaving openbare ruimte, net als nu ook voor de Wabo-handhaving gebeurt. Dat uitvoeringsprogramma is een nadere invulling en actualisering van de prioriteiten zoals in het Beleidsplan zijn vastgesteld. Grijp de agendering daarvan aan om uitgebreid en diepgaand met alle betrokken portefeuillehouders (in de praktijk het college) over beleid en uitvoering van de handhaving te spreken. Daarbij moet het in ieder geval gaan over prioriteiten (waar hechten we het meeste aan?) en posterioriteiten (wat doen we niet of minder?), afstemming en afbakening tussen portefeuilles, en signalen uit stad en apparaat over knelpunten in de organisatie en uitvoering.
6. Zorg dat ook de raad minimaal eenmaal per jaar aandacht besteedt aan handhavingsbeleid en -uitvoering. Handhaving is complexe materie, en gezien de altijd beperkte middelen aan handhavingscapaciteit is het belangrijk dat de raad ziet welke keuzes worden gemaakt, en waarom. De Programmabegroting en Jaarrekening zijn daarvoor niet de geschikte aanleiding, omdat die documenten qua handhavingsbeleid nauwelijks sturingsmogelijkheden bieden voor de raad. Het jaarlijkse uitvoeringprogramma is mogelijk meer geschikt.
7. Zorg dat Beleidsplan en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's voldoende handhavingscapaciteit vrijhouden voor prioriteitsstelling (door leidinggevend) in de dagelijkse handhavingspraktijk.
8. Hanteer als intern sturings- en verantwoordingsmechanisme consequent de principes van de dubbele regelkring. De dubbele regelkring stimuleert consequent het denken in termen van sturing → organisatie → uitvoering → verantwoording → sturing etc., en zodoende wordt een koppeling tot stand gebracht tussen het beleidsniveau en het uitvoeringsniveau. Activeer de



dubbele regelkring vanuit de onderste helft om via een codificatie van de praktijkervaringen uiteindelijk te komen tot vaststelling van doel- en prioriteitsstelling door de raad (in de bovenste helft).

Het is goed om daarbij op te merken dat de regelkring zelf niets zegt over de vraag of de handhavingsorganisatie centraal of juist meer decentraal aangestuurd moet worden. Het advies om de onderste helft te activeren om zo te komen tot een op de praktijk gebaseerde prioriteitsstelling door de raad, is gericht op een doel- en prioriteitstelling zelf, en niet op de aansturing van de organisatie. Is deze doelstelling eenmaal vastgesteld, dan is het verder aan college, directie en management om daar uitvoering aan te geven. De manier waarop dat moet, kan niet afgeleid worden uit de dubbele regelkring.

9. Investeer in de technische ondersteuning van medewerkers. Behalve opleidingen en goede briefings zijn er ook technische middelen om medewerkers beter te laten functioneren en de doelmatigheid (aanzienlijk) te vergroten. Ter plekke moeten de handhavers kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie die juist, tijdig en volledig is om hun werk te kunnen doen. Anno 2014 is het geen raar idee als alle medewerkers daarom ook over een eigen smartphone zouden beschikken. Ook de huidige proef met de pda's moet serieus worden geëvalueerd, om te kunnen vaststellen of de kosten opwegen tegen de baten.
10. Ondersteun als bestuur de medewerkers. Die ondersteuning kan op verschillende manieren gegeven worden: door heldere kaders vast te stellen, hulpmiddelen beschikbaar te stellen en afstand te houden tot de dagelijkse uitvoering. Dat laatste is nodig en mogelijk als er duidelijke kaders zijn vastgesteld waarbinnen de handhavingsactiviteiten dienen te vallen. Een handhaver dient aangesproken te worden als hij niet binnen die (duidelijke) kaders handelt, maar niet door de bestuurder als hij wel binnen die kaders handelt. Een bestuurder dient dan ook afstand te bewaren van incidentele cases, tenzij er algemene lessen uit te trekken zijn. Hij moet vooral meer aandacht hebben voor de handhavingsstructuur.



Gebruikte literatuur

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtsbestel *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar* (2011)

Gemeente Maastricht (2013). Gezamenlijke PPT-presentatie door gemeente Maastricht en politie op de burgemeestersconferentie van de MHHAL-steden, september 2013.

Gemeente Maastricht. *Brainstormsessie APV* 18 september 2013

Gemeente Maastricht (2012). *Veiligheid en Leefbaarheid Bedrijfsplan 2013*

Gemeente Maastricht (2010). *Teamplan Handhaving openbare ruimte 2011*.

Gemeente Maastricht (2010). *Nota Procedures en regelgeving Team Handhaven, aanpassing organisatiestructuur en A.O.*, vastgesteld door het college op 28 oktober 2010.

Gemeente Maastricht (2010). *Bestuursakkoord 'Meer voor de mensen; bouwen aan een sterk en sociaal Maastricht'*.

Gemeente Maastricht (2010). *Collegenota Organisatie team handhaven*, vastgesteld op 26 oktober 2010.

Gemeente Maastricht (2009). *Beleidsplan handhaving fysieke ruimte*, vastgesteld door de raad op 22 september 2009.

Gemeente Maastricht (2008). *Nota Terrassenbeleid en Toetscriteria*, vastgesteld door de burgemeester op 25 november 2008.

Wijk, H.D. van, Konijnenbelt, W. & Male, R.M. van (1996) *Hoofdstukken van het administratief recht*, 's Gravenhage: VUGA.

Nieuwenhuizen, P. (2013). 'Machteloze semi-agenten', in: *Binnenlands Bestuur*, 1 februari 2013.

Rekenkamer Maastricht (2007) *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen*

Rekenkamer Maastricht (2010). *Quick scan gemeenterekening 2008*

Rekenkamer Maastricht (2012). *Quick scan programmabegroting 2012*

Rekenkamer Rotterdam (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte*, Rotterdam.

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2009). *Handhaving van de openbare ruimte. Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg vergeleken*, Amsterdam.

Terpstra, J. en T. Haringa (2005). 'Gemeenten, boetes en kleine ergernissen', in: *Justitiële Verkenningen*, juni.



Bestuurlijke reactie



> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht
Mw. K. Peters, voorzitter
Montenakerbank 40
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP
Reactie op RKM rapport
"Handhavingsbeleid openbare ruimte
gemeente Maastricht"

DATUM
20 juni 2014

BIJLAGEN

BEHANDELD DOOR
M (Marieke) Arents

DOORKIESNUMMER
043 3504194

ONZE REFERENTIE
2014.22205

E-MAILADRES
Marieke.arents@maastricht.nl

FAXNUMMER

UW REFERENTIE
KP/MH 14-187

Geachte mevrouw,

Naar aanleiding van uw brief van 28 mei 2014 en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Handhavingsbeleid openbare ruimte gemeente Maastricht" maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapportage te reageren, alvorens u deze in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

Om de discussie in de Raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen die het gevolg zijn van uw breed gekozen vraagstelling, laten wij in deze reactie de verder te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing. Wij gaan verder alleen nog in op de aanbevelingen.

Eén opmerking willen wij vooraf wel nog maken. Op basis van uw bij het onderzoek horende plan van aanpak, uw toelichtende gesprek hierop richting gemeentesecretaris en uw inleiding in het onderzoeksrapport had het college een hoger verwachtingspatroon van uw rapport inzake het wel of niet strikt handhaven van de normstelling, juist omdat de handhavingspraktijk een gevoelig en lastig onderwerp kan zijn.



Aanbeveling 1

Actualiseer de uitgangspunten voor het gemeentelijke handhavingsbeleid. Deze uitgangspunten – de rekenkamer denkt onder meer aan visie, strategie en hoofddoelstelling – dienen door de raad vastgesteld te worden.

Reactie college

In het bedrijfsplan van Veiligheid en Leefbaarheid 2014 is opgenomen dat de uitgangspunten van het gemeentelijk strategische handhavingsbeleid (visie, hoofddoelstelling) worden geactualiseerd. Er wordt naar gestreefd om dit proces per 1 januari 2015 af te ronden.

Indien gewenst kan er vanuit de raad een kleine werkgroep worden samengesteld om mede vorm te geven aan de inhoud van het strategische handhavingsbeleid.

Aanbeveling 2

Stel de beleidsprioriteiten voor de komende vier tot zes jaren vast (gelijklopen met de raadsperiode is niet nodig). De rekenkamer adviseert om binnen een jaar het Beleidsplan uit 2009 te vervangen door een nieuw beleidsdocument, waarin zowel de genoemde uitgangspunten als de concrete beleidsprioriteiten worden geformuleerd. Hoewel het zeker geen omvangrijk document hoeft te worden, zal een serieuze tijdsinvestering nodig zijn. Die beleidsprioriteiten kunnen niet anders dan meerjarig en grofmazig zijn, en moeten zodanig zijn geformuleerd dat er jaarlijks een nadere invulling c.q. actualisatie mogelijk is. Het is van belang om te komen tot een hernieuwde afweging waarbij actuele en voorzienbare ontwikkelingen (zoals meer evenementen, een feitelijk soepele interpretatie van de 50 dagen-norm voor het Vrijthof, meer studenten, de nieuwe Drank- en Horecawet, etc.) worden geïnventariseerd en geduid. Iets dergelijks gebeurt nu jaarlijks voor V&L in brede zin (in het Bedrijfsjaarplan), maar dat document is niet geschreven voor behandeling en besluitvorming in college en raad.

Reactie college

Voorzien is dat het beleidsplan uit 2009 uiterlijk 1 juni 2015 zal zijn vervangen. Vanaf volgend jaar wordt reeds met jaarplannen gewerkt, zoals opgenomen in het bedrijfsplan Veiligheid en Leefbaarheid 2014.

Aanbeveling 3

Maak daarbij niet alleen gebruik van signalen uit de stad (van buiten naar binnen), maar ook van de ervaringen van de handhavers. Handhavers (waaronder wijkgebonden medewerkers) zijn in feite de ogen en oren van de gemeente in de wijken. Zij zien en weten welke aandachtsgebieden structureel meer aandacht behoeven, of het nou op rechtstreeks verzoek is van burgers of bedrijven of dat zij dat zelf zien. Probeer die signalen en praktijkervaringen wel meer dan nu gebeurt te bundelen, te rapporteren en te codificeren. Met andere woorden: maak duidelijk wat die ogen en oren van de gemeente oppikken, en probeer dat te duiden voor college en raad. In termen van de dubbele regelkring: activeer en mobiliseer vooral ook de onderste helft van de dubbele regelkring, omdat juist daar de praktijkervaring en –kennis van de stad zit.

Reactie college

Signalen uit de stad en opgedane ervaringen worden zeker meegenomen en afgewogen, maar het beleidsplan mag niet te technocratisch worden. Voorkomen moet worden dat er een keurslijf ontstaat. Objectiviteit moet worden gewaarborgd en gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, maar er moet toch altijd rekening gehouden kunnen worden met een beoordeling van de omstandigheden van het geval.



Aanbeveling 4

Maak bij de formulering van doelstellingen en vaststelling van prioriteiten ook gebruik van de ervaringsgegevens van andere gemeenten (benchmarks) en inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur.

Reactie college

Aanbeveling wordt zeker meegenomen. In regionaal verband wordt al periodiek met collega's uit de regio over actuele aangelegenheden gespard.

Aanbeveling 5

Bespreek jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor de handhaving openbare ruimte, net als nu ook voor de Wabo-handhaving gebeurt. Dat uitvoeringsprogramma is een nadere invulling en actualisering van de prioriteiten zoals in het Beleidsplan zijn vastgesteld. Grijp de agendering daarvan aan om uitgebreid en diepgaand met alle betrokken portefeuillehouders (in de praktijk het college) over beleid en uitvoering van de handhaving te spreken. Daarbij moet het in ieder geval gaan over prioriteiten (waar hechten we het meeste aan?) en posterioriteiten (wat doen we niet of minder?), afstemming en afbakening tussen portefeuilles, en signalen uit stad en apparaat over knelpunten in de organisatie en uitvoering.

Reactie college

Deze aanbeveling wordt overgenomen als onderdeel van de jaarlijkse handhavingscyclus.

Aanbeveling 6

Zorg dat ook de raad minimaal eenmaal per jaar aandacht besteedt aan handhavingsbeleid en -uitvoering. Handhaving is complexe materie, en gezien de altijd beperkte middelen aan handhavingscapaciteit is het belangrijk dat de raad ziet welke keuzes worden gemaakt, en waarom. De Program-mabegroting en Jaarrekening zijn daarvoor niet de geschikte aanleiding, omdat die documenten qua handhavingsbeleid nauwelijks sturingsmogelijkheden bieden voor de raad. Het jaarlijkse uitvoeringpro-gramma is mogelijk meer geschikt.

Reactie college

Aanbeveling wordt opgepakt bij de jaarlijkse verantwoording van handhaving en de bespreking van de opgestelde jaarplannen.

Aanbeveling 7

Zorg dat Beleidsplan en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's voldoende handhavingscapaciteit vrijhou-den voor prioriteitsstelling (door leidinggevend) in de dagelijkse handhavingspraktijk.

Reactie college

Het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma wordt afgestemd op de beschikbare capaciteit. Herprioritering kan invloed hebben op de omvang van de beschikbare capaciteit hetgeen financiële gevolgen met zich meebrengt.

Aanbeveling 8

Hanteer als intern sturings- en verantwoordingsmechanisme consequent de principes van de dubbele regelkring. De dubbele regelkring stimuleert consequent het denken in termen van sturing → organisatie → □uitvoering → □verantwoording → sturing → etc. en zodoende wordt een koppeling tot stand gebracht tussen het beleidsniveau en het uitvoeringsniveau. Activeer de dubbele regelkring vanuit de onderste helft om via een codificatie van de praktijkervaringen uiteindelijk te komen tot vaststelling van doel- en prioriteitsstelling door de raad (in de bovenste helft). Het is goed om daarbij op te merken dat de regelkring zelf niets zegt over de vraag of de hand-havingsorganisatie centraal of juist meer decentraal aangestuurd moet worden. Het advies om de



onderste helft te activeren om zo te komen tot een op de praktijk gebaseerde prioriteitsstelling door de raad, is gericht op een doel- en prioriteitstelling zelf, en niet op de aansturing van de organisatie. Is deze doelstelling eenmaal vastgesteld, dan is het verder aan college, directie en management om daar uitvoering aan te geven. De manier waarop dat moet, kan niet afgeleid worden uit de dubbele regelkring.

Reactie college

Aanbeveling wordt overgenomen.

Aanbeveling 9

Investeer in de technische ondersteuning van medewerkers. Behalve opleidingen en goede briefings zijn er ook technische middelen om medewerkers beter te laten functioneren en de doelmatigheid (aanzienlijk) te vergroten. Ter plekke moeten de handhavers kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie die juist, tijdig en volledig is om hun werk te kunnen doen. Anno 2014 is het geen raar idee als alle medewerkers daarom ook over een eigen smartphone zouden beschikken. Ook de huidige proef met de pda's moet serieus worden geëvalueerd, om te kunnen vaststellen of de kosten opwegen tegen de baten.

Reactie college

Verbetering van technische ondersteuning is in het thans in uitvoering zijnde leantraject voorzien. De gemeentelijke uitrol van iPhones is bij handhaving gestart, zodat handhavers snel over smartphones beschikken. De Buitenbeter app is thans operationeel. Er wordt dus constant gewerkt aan verbetering van de ondersteunende middelen voor de handhavers.

Aanbeveling 10

Ondersteun als bestuur de medewerkers. Die ondersteuning kan op verschillende manieren gegeven worden: door heldere kaders vast te stellen, hulpmiddelen beschikbaar te stellen en afstand te houden tot de dagelijkse uitvoering. Dat laatste is nodig en mogelijk als er duidelijke kaders zijn vastgesteld waarbinnen de handhavingsactiviteiten dienen te vallen. Een handhaver dient aangesproken te worden als hij niet binnen die (duidelijke) kaders handelt, maar niet door de bestuurder als hij wel binnen die kaders handelt. Een bestuurder dient dan ook afstand te bewaren van incidentele cases, tenzij er algemene lessen uit te trekken zijn. Hij moet vooral meer aandacht hebben voor de handhavingsstructuur.

Reactie college

De aanbeveling wordt ter harte genomen. De introductie van de dubbele regelkring biedt meer mogelijkheden om als bestuur afstand tot casussen te houden.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,



Nawoord op bestuurlijke reactie

In dit nawoord gaat de rekenkamer kort in op de reactie van het college op dit onderzoeksrapport.

In algemene zin is de rekenkamer enigszins teleurgesteld over de reactie van het college op de diverse aanbevelingen. Uit een aantal opmerkingen spreekt nog weinig gevoel voor urgentie. Zo wordt bijvoorbeeld bij aanbeveling 4 om bij de formulering van doelstellingen en prioriteiten ook gebruik te maken van ervaringsgegevens van andere gemeenten en inzichten uit de (wetenschappelijke) literatuur, door het college slechts opgemerkt "dat in regionaal verband al periodiek met collega's over actuele aangelegenheden wordt gespard". Dit is niet bepaald wat de rekenkamer beoogt met haar aanbeveling. Een ander voorbeeld is de reactie van het college op de aanbeveling (nr. 5) waarbij de rekenkamer gedetailleerd ingaat op de formulering van prioriteiten. Het college meldt daarover dat deze aanbeveling wordt overgenomen als onderdeel van "de" jaarlijkse handhavingscyclus. Kern van het hele rekenkamerrapport is nu net dat die cyclus tot op heden voor de handhaving openbare ruimte niet (goed) functioneert. Dat niet-functioneren van de cyclus, en dus ook de aanbeveling van de rekenkamer op dit punt, zou ons inziens wel wat meer aandacht hebben verdiend in de bestuurlijke reactie

Tot slot nog een korte reactie naar aanleiding van de opmerking (op p.1) dat het college "een hoger verwachtingspatroon" had van het rekenkamerrapport "inzake het wel of niet strikt handhaven van de normstelling". Ook de rekenkamer had een wat ander verwachtingspatroon bij aanvang van het onderzoek. Maar een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat, door het gebrek aan beschikbare informatie bij de gemeente, er geen zinvolle uitspraken mogelijk zijn over doeltreffendheid en doelmatigheid van het handhavingsbeleid (met uitzondering van parkeerhandhaving wellicht), en ook niet over het verband tussen handhavingsinspanningen en concrete resultaten daarvan. Het is door het gebrek aan gegevens op dit punt dan ook niet mogelijk aan te geven of de normstelling wel of niet strikt gehandhaafd wordt. Dat is jammer inderdaad, omdat, zoals het college schrijft, handhaving een gevoelig en lastig onderwerp kan zijn. De rekenkamer heeft zich daarnaast gericht op de structuur van het beleid en op datgene wat wel kon worden aangetroffen in de gemeentelijke beleidspraktijk. In ons rapport hebben we dit materiaal zo goed mogelijk in kaart gebracht en van gerichte aanbevelingen tot verbetering voorzien. Wij hopen dat deze aanbevelingen ook daadwerkelijk worden opgepakt. Want er is op het terrein van de handhaving openbare ruimte meer mogelijk en ook meer nodig.