

Rekenkameronderzoek relatie gemeente Almelo en Stadstoezicht Almelo B.V.



17 MEI 2017

REKENKAMERCOMMISSIE ALMELO

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

Mevrouw dr. M.S. de Vries

De heer dr. H. Sollie

De heer drs. A.A. de Boer

Contactgegevens

RekenkamerCommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

Inhoud

Voorwoord	3
Deel 1 Bestuurlijk rapport	4
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en aansluiting bij de actualiteit	4
1.2 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag	4
1.3 De aanpak van het onderzoek/leeswijzer	4
2. Samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen	5
3. Conclusies	8
4. Aanbevelingen	9
Deel 2 Nota van bevindingen	10
5. Normenkader	10
6. Bevindingen / feitencomplex	11
6.1 De taken en positionering van Stadstoezicht in beleid	11
6.2 Handhaving in de openbare ruimte: de praktijk	16
6.3 Sturing en verantwoording door de gemeente	22
Bijlagen	29
Bijlage A Lijst geïnterviewde personen	29
Bijlage B geraadpleegde documenten	30

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar de relatie tussen de gemeente Almelo en Stadstoezicht Almelo B.V. De centrale vraag in het onderzoek luidt: In hoeverre en op welke wijze wordt het optreden van Stadstoezicht Almelo BV gewaarborgd, gestuurd en gecontroleerd door de gemeente Almelo?

In het kader van het onderzoek is gesproken met diverse betrokkenen van de gemeente Almelo (raadsleden, portefeuillehouders, ambtelijke medewerkers) en met medewerkers van Stadstoezicht Almelo B.V. Daarnaast zijn diverse (beleids)documenten geraadpleegd en zijn we met medewerkers van Stadstoezicht meegelopen tijdens een dienst.

Waar het onderzoek verbeterpunten in de uitvoering aan het licht brengt, brengt de RCA deze onder de aandacht van de raad. Hiermee worden de kaderstellende en controlerende rollen van de raad ondersteund.

Het onderzoek is gestart in het voorjaar van 2016 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in maart 2017. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

De RCA heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De RCA wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd dank te zeggen.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo,

Riekele Bron, voorzitter

17 mei 2016

Deel 1 Bestuurlijk rapport

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en aansluiting bij de actualiteit

De taken die zijn belegd bij Stadstoezicht en de relatie van de gemeente Almelo met Stadstoezicht Almelo B.V. (hierna verder aangeduid als Stadstoezicht) hebben herhaaldelijk ter discussie gestaan en zijn ook recent nog aan de orde geweest in de raad tijdens de behandeling van de begroting voor 2016. Het gaat hier om een politiek relevant thema met (financiële) risico's. Maar ook de maatschappelijke relevantie is overduidelijk aanwezig; een doeltreffend functionerende uitvoeringsorganisatie is van invloed op onder meer de leefbaarheid van Almelo en daarmee het welbevinden van haar inwoners. Dit alles maakt het voor de Rekenkamercommissie een interessant thema om te onderzoeken.

1.2 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag

De doelstelling van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeente Almelo het optreden van Stadstoezicht Almelo B.V. waarborgt, stuurt en controleert. Hierbij gaat het in het bijzonder om de mate waarin de gemeente Almelo op dit moment *in control* is waar het gaat om de verbonden partij Stadstoezicht en de eventuele verbeteringen die hierin mogelijk zijn. De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt dan ook:

In hoeverre en op welke wijze wordt het optreden van Stadstoezicht Almelo BV gewaarborgd, gestuurd en gecontroleerd door de gemeente Almelo?

De centrale onderzoeksvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen beantwoord:

1. In hoeverre heeft de gemeente Almelo beleid geformuleerd dat richtinggevend is voor het optreden van Stadstoezicht Almelo B.V.?
2. In hoeverre voert Stadstoezicht Almelo B.V. zijn taken uit conform het vastgestelde beleid?
3. Hoe wordt het optreden van Stadstoezicht Almelo B.V. door de gemeente gemonitord en gestuurd en in welke mate en op welke wijze wordt hierover verantwoording afgelegd aan de raad?
4. In hoeverre biedt dit verantwoordingsproces voldoende houvast voor de gemeenteraad om zijn controlerende taak uit te voeren?

Vervolgens zijn op basis van de inzichten die met de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verkregen aanbevelingen geformuleerd.

1.3 De aanpak van het onderzoek/leeswijzer

Voor het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Om onderzoeksvraag 1 te kunnen beantwoorden werden beleidsdocumenten geanalyseerd. De wijze waarop Stadstoezicht zijn taken uitvoert (onderzoeksvraag 2) werd inzichtelijk gemaakt door middel van een oriënterend gesprek met de directeur en het hoofd afdeling beheer, een interview met de teamleider Toezicht & Handhaving van Stadstoezicht en door het meelopen met medewerkers van Stadstoezicht tijdens een dienst om zo een beeld te krijgen van hun werkzaamheden en kennis op te doen van de werkvloer. Onderzoeksvraag 3 werd beantwoord door middel van interviews met de betrokken ambtenaren en wethouders, waarna over de vraag of het huidige verantwoordingsproces voldoende houvast biedt voor de raad (onderzoeksvraag 4) in gesprek werd gegaan met de raadsleden die toezicht en handhaving en/of verbonden partijen in portefeuille hebben.

2. Samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen

1. In hoeverre heeft de gemeente Almelo beleid geformuleerd dat richtinggevend is voor het optreden van Stadstoezicht?

Handhaving in de openbare ruimte is een belangrijke taak van de gemeente. In de gemeente Almelo is de uitvoering van deze taak sinds 1999 belegd bij Stadstoezicht, een zogenoemde overheids-BV waarvan de gemeente enig aandeelhouder is. De gemeente heeft de beleidsregie betreffende het uit te voeren toezicht in het publieke domein van de gemeente. De operationele invulling van het toezicht berust bij Stadstoezicht waarbij er afstemming plaatsvindt met de politie waar het werk van Stadstoezicht het politiewerk raakt.

De gemeente Almelo beschrijft in verschillende documenten de taken van Stadstoezicht en de positie van Stadstoezicht ten opzichte van de gemeente. Hoewel er in verschillende notities van de gemeente wordt gesproken over het belang van resultaatsafspraken en ook Stadstoezicht aangeeft behoefte te hebben aan afspraken met de gemeente over inzet, gerelateerd aan te behalen resultaten, heeft dit niet geresulteerd in concrete, in beleid vastgestelde afspraken.

Wel zijn er door de raad financiële kaders vastgesteld waarbinnen Stadstoezicht zijn taken moet vervullen. Hoewel de gemeente Almelo zich in 2014 bewust toonde van het feit dat het weghalen van hoofdtaken bij Stadstoezicht het voortbestaan van Stadstoezicht als zelfstandige organisatie in gevaar zou brengen met als gevolg grote financiële risico's voor de gemeente Almelo, is het niet bekend of op dit moment de financiële risico's inzichtelijk zijn. In de jaarverantwoording van de gemeente over het jaar 2016 wordt gemeld dat de winstgevendheid van Stadstoezicht onder druk komt te staan, voornamelijk veroorzaakt door een korting op de parkeerexploitatie, en dat minder geld vanuit de gemeente beschikbaar is voor algemene toezichtstaken.

2. In hoeverre voert Stadstoezicht zijn taken uit conform het vastgestelde beleid?

Inhoudelijke kaders

De inhoudelijke kaders waarbinnen Stadstoezicht zijn taken moet uitvoeren, zijn voor de verschillende taken die hij vervult verschillend vormgegeven. Met betrekking tot de toezichthoudende en handhavende taken is een dienstverleningsovereenkomst afgesloten, waarmee de gemeente formatie van Stadstoezicht inhuurt. De laatste dateert van 2009. Jaarlijks vindt er van gemeentezijde een opdrachtverstrekking aan Stadstoezicht plaats. In deze opdrachtverstrekking wordt de inzetbepaling ten aanzien van handhaving en toezicht globaal vastgelegd. Taken op het gebied van parkeerbeheer zijn niet nader uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst, wel zijn ze benoemd in de raamovereenkomst. Stadstoezicht richt zich op de taken waarover met de gemeente afspraken zijn gemaakt, maar de gemaakte afspraken zijn dermate algemeen dat er voor wat betreft de mate waarin en de wijze waarop dat gebeurt een grote mate van handelingsvrijheid lijkt te bestaan. Het is daarom lastig een eenduidig

oordeel te geven over de vraag of Stadstoezicht zijn taken conform de inhoudelijke kaders die in het beleid zijn vastgelegd uitvoert.

Financiële kaders

De gemeente heeft als eigenaar financiële kaders gesteld waar Stadstoezicht aan moet voldoen. Stadstoezicht is de afgelopen jaren binnen deze financiële kaders gebleven en eindigde jaarlijks met een overschot. Dit overschot werd vervolgens afgeroomd en deels uitgekeerd, deels toegevoegd aan de reserves van Stadstoezicht. Met het recent gewijzigde parkeerbeleid is de jaarlijkse dividenduitkering vervallen als gevolg van de te realiseren bezuiniging op de kosten van Stadstoezicht. Stadstoezicht is met de gemeente Almelo overeengekomen dat het negatief resultaat dat Stadstoezicht als gevolg van de recente korting verwacht te behalen, zal worden gedekt uit de bestaande reserves.

Ten aanzien van de financiële kaders blijkt dat lange termijn afspraken tussen de gemeente Almelo en Stadstoezicht ontbreken. Dit leidt bij Stadstoezicht tot grote onzekerheid over haar voortbestaan, de kwaliteit van haar toekomstige dienstverlening en de positie van haar medewerkers.

3. Hoe wordt het optreden van Stadstoezicht door de gemeente gemonitord en gestuurd en in welke mate en op welke wijze wordt hierover verantwoording afgelegd aan de raad?

Sturing

De gemeente Almelo heeft een meervoudige relatie met Stadstoezicht. Handhavers worden ingehuurd door de sector Bestuur en Organisatie (B&O) voor leefbaarheid en veiligheid, door de sector Stad en Economie (S&E) voor parkeren en verkeer en voor toezicht en handhaving van hondenproblematiek. De sector B&O voert formeel het opdrachtgeverschap voor het toezicht en handhaving. De overlegstructuur en de wijze van aansturing van Stadstoezicht zijn complex en versnipperd van aard. Inherent hieraan zijn de verschillende rollen van de gemeente, zowel opdrachtgever als aandeelhouder, en de uiteenlopende taakgebieden (van veiligheid, toezicht en handhaving openbare ruimte/hondenbeleid tot parkeren). Deze verschillende rollen worden binnen de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau door veel verschillende personen/functionarissen ingevuld. Er is geen heldere rol- en taakverdeling tussen betrokkenen. Vanaf januari 2017 is het eerste aanspreekpunt in de ambtelijke organisatie de accountmanager voor Stadstoezicht, tevens adviseur van de aandeelhouder. Er vindt zowel op portefeuillehouder- als op ambtelijk niveau geen onderlinge afstemming, overleg en coördinatie plaats tussen de verschillende domeinen en betrokkenen.

Verantwoording

Om het optreden en de resultaten van Stadstoezicht tussentijds en achteraf te kunnen beoordelen, is bruikbare en betrouwbare informatie noodzakelijk. In de te verstrekken informatie moet aandacht worden besteed aan doelrealisatie, kosten en opbrengsten en sturingsinformatie over de lopende processen en uitvoering van taken.

De gemeente Almelo ontvangt jaarlijks van Stadstoezicht een Jaarbericht. In het Jaarbericht zijn opgenomen een jaarverslag, de jaarrekeningen van Stadstoezicht Almelo BV en Veiligheid Almelo BV en de controleverklaringen. In het jaarverslag wordt aandacht besteed aan de doelstelling van de

organisatie, de organisatie zelf, de resultaten en ontwikkelingen en toekomstverwachting. In het onderdeel resultaten wordt voor de kernactiviteiten toezicht, parkeer- en APV-controle, beheer en gevonden voorwerpen globaal verschillende ontwikkelingen gedurende het afgelopen jaar beschreven, maar gerealiseerde prestaties of maatschappelijke effecten komen hier niet aan de orde. Er ontbreken overzichten met factsheets over de producten, zoals aantallen, wijze van inzet bij diverse activiteiten, bezetting en opbrengsten van parkeren. Het Jaarbericht van Stadstoezicht is gezien het hoofdzakelijk financiële karakter van het document minder bruikbaar als operationeel sturingsinstrument. De jaarstukken worden tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering besproken. Als aandeelhouder kan de gemeente Almelo de winstverdeling, de dividenduitkering, naar eigen inzicht besteden. De dividenduitkeringen worden door de gemeente gezien als een algemeen dekkingsmiddel en ook als zodanig verantwoord in de begroting en jaarrekening van de gemeente.

Vanuit de gemeente Almelo ervaart men de contacten met Stadstoezicht als goed en bevredigend en heeft men het gevoel voldoende in control te zijn. Vanuit Stadstoezicht wordt aangegeven dat er frequent contact is met de verantwoordelijke portefeuillehouders en de ambtelijke organisatie, in het bijzonder de strategisch adviseur openbare orde en veiligheid. In onderlinge samenspraak wordt afgewogen, mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit, op welke wijze Stadstoezicht ingezet kan worden. Hoewel dergelijke overleggen door betrokkenen als constructief worden ervaren, is men van mening dat de afstemming tussen beleid en uitvoering te wensen overlaat. Medewerkers van Stadstoezicht ervaren dat het in de praktijk voorkomt dat door de gemeente van tevoren onvoldoende is nagedacht over de consequenties van het ingevoerde beleid voor de handhaving. Ook ervaren zij dat vooraf onvoldoende doorgesproken dan wel gehoor gegeven wordt aan de benodigde randvoorwaarden om het betreffende beleid adequaat te kunnen handhaven.

4. In hoeverre biedt dit verantwoordingsproces voldoende houvast voor de gemeenteraad om zijn controlerende taak uit te voeren?

Over het algemeen hebben de bevroegde raadsleden niet tot nauwelijks zicht op de afspraken die de gemeente met Stadstoezicht heeft gemaakt en de mate waarin Stadstoezicht functioneert conform die afspraken. Men is niet bekend met de overeenkomsten die met Stadstoezicht zijn overeengekomen. Van enkele actuele ontwikkelingen, zoals het onderzoek naar insourcing en de financiële positie van Stadstoezicht, wil men meer weten. De informatieverstrekking hierover vindt men te summier, ook al geeft men tegelijkertijd aan zich maar weinig te verdiepen in de materie.

Men ervaart de informatie over het functioneren van Stadstoezicht als niet toereikend en weinig transparant. Zicht op de feitelijke kosten, opbrengsten en financiële risico's hebben de raadsleden niet direct voorhanden. Het Jaarbericht van Stadstoezicht is voor raadsleden weliswaar beschikbaar, maar men weet niet altijd het document te vinden of het wordt niet gelezen. Een enkele keer zijn raadsleden zelf op zoek gegaan naar informatie of hebben zij het college om informatie gevraagd, bijvoorbeeld naar de hoogte van de reserves van Stadstoezicht. Men vindt informatie over het behalen van resultaten, de wijze waarop de financiering van taken is geregeld en de bezetting bij Stadstoezicht belangrijk om over te beschikken.

3. Conclusies

1. Hoewel de gemeente Almelo tevreden is over de wijze waarop Stadstoezicht invulling geeft aan de handhaving in de openbare ruimte, maken de wijze waarop de aansturing en verantwoording georganiseerd zijn en in de praktijk vorm krijgen het systeem kwetsbaar.
2. Er zijn door de gemeente Almelo beleidskaders geformuleerd waarbinnen Stadstoezicht haar werkzaamheden moet uitvoeren, maar deze geven onvoldoende richting aan de uitvoering. De beleidskaders zijn versnipperd van aard en gedateerd. Ook zijn er geen doelstellingen voor beoogde resultaten vastgesteld, hoewel dit een expliciete wens is van zowel de gemeente Almelo als Stadstoezicht. De beleidskaders worden ingevuld door frequent mondeling overleg, maar de uitkomsten hiervan worden niet altijd vastgelegd. Bij Stadstoezicht ervaart men dat er onvoldoende oog is voor de consequenties van beleidskeuzes voor de daadwerkelijke handhaving en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.
3. Stadstoezicht bleef de afgelopen jaren binnen de door de gemeente Almelo gestelde financiële kaders, maar het ontbreken van financiële lange termijn afspraken leidt bij Stadstoezicht tot grote onzekerheid over haar voortbestaan, de kwaliteit van haar toekomstige dienstverlening en de positie van haar medewerkers. Ook ontbreekt een actuele analyse van de financiële risico's die het gevolg zijn van de keuzes die de gemeente Almelo op dit moment maakt ten aanzien van de positie van Stadstoezicht.
4. Niet alleen de beleidskaders, maar ook de aansturing van Stadstoezicht is versnipperd. Een integrale aansturing ontbreekt. Verschillende personen zijn betrokken bij de verschillende taakgebieden waarbij er geen duidelijke rol- en taakverdeling lijkt te zijn en er geen structurele onderlinge afstemming, overleg en coördinatie plaatsvindt. Dit is zowel op het niveau van de portefeuillehouders als op ambtelijk niveau het geval.
5. De gemeente Almelo beschikt maar ten dele over de informatie die zij nodig heeft om het functioneren van Stadstoezicht te kunnen beoordelen. Dit is het gevolg van de eerdere constatering dat er door de gemeente Almelo geen doelstellingen voor de beoogde resultaten van Stadstoezicht zijn vastgesteld. De gemeente Almelo heeft ook hiervoor geen richtinggevende kaders opgesteld.
6. De geraadpleegde raadsleden blijken niet tot nauwelijks zicht te hebben op de afspraken die de gemeente met Stadstoezicht heeft gemaakt en op de mate waarin Stadstoezicht functioneert conform die afspraken. De informatievoorziening over Stadstoezicht wordt als niet toereikend en weinig transparant getypeerd, al blijkt tegelijkertijd dat raadsleden zich hier ook maar weinig in verdiepen.

4. Aanbevelingen

1. De gemeente Almelo dient expliciete afspraken met Stadstoezicht Almelo B.V. te maken over de te realiseren doelen en de daarbij gewenste resultaten (prestaties, maatschappelijke effecten) en zou daarbij tot een format moeten komen aan de hand waarvan Stadstoezicht Almelo B.V. periodiek rapporteert aan de gemeente.
2. Wanneer de gemeente Almelo er voor kiest om ook in de toekomst de handhaving in de openbare ruimte geheel of gedeeltelijk te beleggen bij Stadstoezicht Almelo B.V., dan is het noodzakelijk tot heldere afspraken over de verhouding opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te komen en meerjarige financiële afspraken te maken zodat Stadstoezicht Almelo B.V. zijn bedrijfsvoering en de kwaliteit van zijn dienstverlening kan optimaliseren en borgen.
3. Zorg voor integraliteit in de aansturing van Stadstoezicht Almelo B.V. Het centraliseren van het ambtelijk opdrachtgeverschap en de budgetten bij de sector Bestuur&Organisatie waartoe het college in december 2016 heeft besloten, worden in het licht van deze aanbeveling als wenselijk gezien.
4. De raad zou actief invulling moeten geven aan zijn controlerende taak in relatie tot Stadstoezicht Almelo B.V. en moet aan het college aangeven welke informatie hij daarvoor nodig heeft. Er blijkt in ieder geval behoefte te zijn aan informatie over de gerealiseerde resultaten, de inzet van de beschikbare capaciteit in relatie tot de verschillende taken, de financiële positie van Stadstoezicht Almelo B.V. en de keuzes die door het college worden gemaakt ten aanzien van de positionering van handhavingstaken.

Deel 2 Nota van bevindingen

5. Normenkader

Voor dit onderzoek werd een normenkader opgesteld aan de hand waarvan het beleid, de uitvoering, monitoring en sturing en de mogelijkheden van taakuitoefening door de raad beoordeeld kunnen worden. Voor dit normenkader werd onder meer gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken naar handhaving van de rekenkamer(commissie)s van Rotterdam, Maastricht en Schiedam en eerdere onderzoeken naar verbonden partijen van de rekenkamer(commissie)s van Overbetuwe, Heemstede en Den Helder.

Thema	Norm
Richtinggevend beleid	• De raad heeft doelen vastgesteld voor de beoogde resultaten (prestaties en maatschappelijke effecten) van Stadstoezicht • De doelen zijn helder, meetbaar en concreet geformuleerd • De raad heeft de financiële kaders vastgesteld waarbinnen Stadstoezicht zijn taken moet vervullen • De raad heeft de financiële risico's in beeld
Uitvoering	• Stadstoezicht voert zijn taken uit conform de inhoudelijke kaders die in het beleid zijn vastgelegd • Stadstoezicht voert zijn taken uit binnen de gestelde financiële kaders
Monitoring & sturing	• Er worden door Stadstoezicht periodiek externe verantwoordingsrapportages voor raad en college opgesteld • In de verantwoordingsrapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan doelrealisatie, kosten en opbrengsten
Controlerende taak raad	• De informatie die de gemeenteraad ontvangt is voldoende bruikbaar en betrouwbaar¹ om het optreden en de resultaten van Stadstoezicht te kunnen beoordelen • De raad heeft zicht op de feitelijke kosten en opbrengsten van Stadstoezicht • De gemeenteraad is actief op zoek gegaan naar informatie c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie over Stadstoezicht

¹ Bruikbare informatie is informatie op maat, dat wil zeggen, niet te gedetailleerd, informatie die aansluit bij de doelstellingen en informatie die een vergelijking in de tijd en tussen gemeenten mogelijk maakt. Voor de betrouwbaarheid van informatie is van belang dat deze juist, volledig, consistent en begrijpelijk is.

6. Bevindingen / feitencomplex

6.1 De taken en positionering van Stadstoezicht in beleid

6.1.1 De taken van Stadstoezicht

Handhaving in de openbare ruimte is een belangrijke taak van de gemeente. In de gemeente Almelo is de uitvoering van deze taak sinds 1999 belegd bij Stadstoezicht een zogenoemde overheids-BV waarvan de gemeente enig aandeelhouder is. In de oprichtingsakte van 25 juni 1999 staat het doel van Stadstoezicht als volgt verwoord:

Artikel 2. DOEL
1. De vennootschap heeft ten doel: -----
zich bij voortduring maximaal in te zetten om de overlast in de binnenstad van de -----
gemeente Almelo en in overige aangewezen gebieden tot een minimum te beperken. --
Zij tracht dit doel te bereiken door het uitoefenen van preventief toezicht, het snel en ---
doeltreffend optreden en het exploiteren van voorzieningen, -----
alles in de meest ruime zin des woords. -----

Met ingang van 1 januari 2000 wordt parkeerbeheer van de gemeente door verzelfstandiging aan Stadstoezicht toegevoegd (Convenant tussen de gemeente Almelo en Stadstoezicht Almelo BV, 1999). Hiermee wordt Stadstoezicht verantwoordelijk voor parkeerbeheer, dat wil zeggen het beheren van alle voor het publiek toegankelijke parkeergarages, het betaald parkeren op straat en parkeercontrole enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Stadstoezicht zet ten behoeve van deze werkzaamheden werknemers in die in dienst zijn van dochteronderneming Veiligheid Almelo, zo staat in de Dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Almelo, Veiligheid en Hulpverlening en Stadstoezicht Almelo BV, 2005. In artikel 4 van diezelfde dienstverleningsovereenkomst staat beschreven (p.2): *“De door de gemeente V&H aan Stadstoezicht opgedragen werkzaamheden betreffen op het moment van vaststellen van de overeenkomst, het inzetten van personeelscapaciteit voor toezicht of anderszins, ten behoeve van een toename van de veiligheid in de wijken en een verbetering van de veiligheidsgevoelens van burgers, een en ander zoals opgenomen in de doelstellingen van het Rijks grote steden beleid. Deze werkzaamheden, alsmede de daarover te maken prestatieafspraken en de wijze waarop de prestaties worden gemeten worden door de gemeente V&H en Stadstoezicht in een afzonderlijk document nader uitgewerkt”*. De gemeente heeft de beleidsregie betreffende het uit te voeren toezicht in het publieke domein van de gemeente. De operationele invulling van het toezicht berust bij Stadstoezicht waarbij er afstemming plaatsvindt met de politie waar het werk van Stadstoezicht het politiewerk raakt.

De afgelopen jaren heeft Stadstoezicht verschillende veranderingen in taken en personele samenstelling doorgevoerd. Zo schrijft het college op 12 juni 2012 in een raadsbrief: *“De missie van Almelo is om de stad veiliger te maken. Met die expliciete doelstelling is Stadstoezicht in samenspraak met de gemeente in 2011 gestart met een reorganisatie van een toezichthoudende naar een handhavende organisatie. Ondertussen heeft de organisatie een aantal ingrijpende ontwikkelingen doorgemaakt. Van voorheen een dienst met de nadruk op toezicht is de organisatie in 2012 omgevormd naar een professionele handhavingsdienst met alleen nog bevoegde handhavers. Men wordt nu ook op wijkniveau ingezet. Dat betekent ook handhaven in de wijken. De medewerkers van Stadstoezicht werken voor een schone, hele en veilige openbare ruimte”*.

6.1.2 Een herijking van taken en positie

In 2013 wordt er binnen de gemeente Almelo opnieuw gesproken over het takenpakket van Stadstoezicht en ook over de vraag of herijking van de relatie met Stadstoezicht gewenst is. Dit naar aanleiding van een interne audit die in de eerste helft van 2013 is uitgevoerd naar de mate waarin de gemeente Almelo *in control* is bij Stadstoezicht als verbonden partij. Thema's die in deze audit worden geadresseerd zijn de gemaakte (prestatie)afspraken over te leveren diensten, inclusief de verantwoording hierover, de aansturing op de relatie met Stadstoezicht, de interne coördinatie en afstemming binnen de gemeente Almelo en de wijze waarop een integrale afweging van de verschillende belangen binnen de gemeente Almelo plaats vindt. In de audit wordt gewezen op de potentie tot sturing en invloed door de gemeente, gezien het eigenaarschap en het enig opdrachtgeverschap. In de praktijk wordt deze echter niet volledig benut. Een kanttekening die wordt gemaakt is dat deze sturing, als opdrachtgever, voornamelijk plaats vindt op basis van vertrouwen en mondelinge afspraken. De aanbevelingen uit het auditrapport zijn gericht op het behoud van de relatie met Stadstoezicht, maar er wordt in de audit ook gewezen op een adviesrapport over sourcing waarin de gemeente Almelo wordt geadviseerd om de toezichthoudende en handhavende taken die door Stadstoezicht worden uitgevoerd weer terug te leggen bij de gemeente Almelo en parkeertaken aan te besteden in de markt.

In het procesvoorstel "Herijking relatie met Stadstoezicht" van 17 september 2013 wordt in reactie op de interne audit en het adviesrapport vervolgens het volgende gesteld: *"De gemeenteraad heeft op 13 maart 2012 kaders gesteld voor sourcing (nr. 120083). Besloten is dat uitvoerende taken door de markt worden uitgevoerd tenzij (regionale) samenwerking of eigen uitvoering grote voordelen bieden. Ook is besloten in beginsel geen BV's meer te vormen waar gemeente Almelo enig aandeelhouder van is. In het onderliggende rapport bij deze kaderstelling (geen onderdeel raadsbesluit) (2011/32743) wordt geconcludeerd dat "quasi-inbesteding", waarbij een andere rechtspersoon dan de gemeente is belast met de uitvoering van de activiteit, maar de gemeente eigenaar is van de rechtspersoon, zoals in het geval van Stadstoezicht, vaak tot sturingsproblemen leidt en in z'n algemeenheid onwenselijk is". Het bestaansrecht van Stadstoezicht wordt daarmee ter discussie gesteld.*

In een persoonlijke visie op Stadstoezicht die in december 2014 wordt opgesteld door een beleidsambtenaar van de gemeente Almelo worden drie ontwikkelingen geschetst die opvallen in de opzet van Stadstoezicht (p.1):

1. De omslag van 'passief' toezicht met onbevoegde stadswachten naar overwegend handhavend toezicht met buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) die in 2010 en 2011 is gerealiseerd (zie ook brief over handhaving van V&H aan Stadstoezicht, 2 november 2011).
2. Een bundeling van verschillende toezichthoudende functies tot één handhavende functie in de openbare ruimte: controleur openbare ruimte.
3. Het streven naar professionalisering van de handhaving, wat vooral blijkt uit het feit dat men is gaan werken met boa's en dus hoger gekwalificeerd personeel.

In diezelfde visie wordt gereflecteerd op het maatschappelijk belang en de resultaten van (stads)toezicht (2014, p.1): *"Toezicht is een handhavingsinstrument om de leefbaarheid in wijken en buurten op een hoger plan te brengen en te houden. De opmars van het Stadstoezicht is daardoor ook maatschappelijk relevant. Wat is dan daarbij de meetlat van een goede handhaving. Er zijn vele vragen die opkomen als we op het eerste gezicht kijken naar dit vraagstuk. Bijvoorbeeld; welke vormen van*

handhaving zijn er, welke zijn effectief en welke niet of minder? Gemeentelijk toezicht is een manier om het woon- en leefklimaat in steden en wijken te bevorderen en de handhavingskracht van de overheid te vergroten". Ook in 2014 blijkt er bij de gemeente dus nog een behoefte te bestaan aan inzicht in de resultaten van Stadstoezicht en blijkt tevens dat dit inzicht nog ontbreekt. Ten aanzien van het voortbestaan van Stadstoezicht wordt in dit visiedocument opgemerkt (2014, p.6): "Stadstoezicht is in 1999/2000 opgericht in de wetenschap dat slechts door samenvoeging van de parkeerbeheertaken met toezicht- en handhavingstaken een organisatie zou ontstaan die voldoende omvang en body heeft om zelfstandig bestaansrecht te hebben. Dat is niet veranderd. Als een van de huidige hoofdtaken toezicht- en handhaving enerzijds of parkeerbeheer anderzijds zou worden weggehaald, komt het voortbestaan als zelfstandige organisatie direct in gevaar". Een dergelijk besluit zou grote financiële risico's met zich meebrengen voor de gemeente Almelo, aldus het visiedocument (2014, p.6): "Als Stadstoezicht moet stoppen ligt er voor de Gemeente contractueel de verplichting de zorg voor het personeel inclusief alle opgebouwde rechten over te nemen. Becijferd is dat alleen al WW-verplichtingen (eigen risicodragers) zónder eventuele ontslagvergoedingen al zeker zullen kunnen oplopen tot € 1.700.000,--. Verplichtingen vanuit het van toepassing verklaarde sociaal plan zijn hierin nog niet meegenomen. Overige desintegratie- (frictie) kosten, zoals het afboeken van door Stadstoezicht in de organisatie gedane investeringen, zijn nog niet berekend".

6.1.3 Bezuinigingen met gevolgen

In 2015 laait de discussie over de taken en de positie van Stadstoezicht opnieuw op. Op 28 april staat in een collegevoorstel dat naar aanleiding van de jaarrekening 2014 van Stadstoezicht is opgesteld te lezen: *"In 2014 is het gemeentelijke parkeerbeleid veranderd. Dit heeft als uitvoerder en handhaver van het beleid gevolgen gehad voor Stadstoezicht. [...] Cruciaal voor het voortbestaan van Stadstoezicht is de gemeentelijke besluitvorming over toezicht en handhaving en de inrichting van het parkeerbeheer. Slechts het sluiten van meerjarige overeenkomsten tussen Stadstoezicht en de gemeente Almelo kan duidelijkheid geven en zorgen voor continuïteit van dienstverlening"*. In de programmabegroting 2016 worden bij het product parkeren verschillende bezuinigingsvoorstellen opgenomen. Er wordt onder andere voorgesteld om Stadstoezicht jaarlijks te korten met 600.000 euro, ongeveer een kwart van de totale parkeeropdracht aan Stadstoezicht. Een vergaand besluit, zo wordt ook in de programmabegroting onderkend (p.84): *"De meerjarige gevolgen hiervan voor Stadstoezicht zijn ingrijpend en kunnen de continuïteit in gevaar brengen. Met Stadstoezicht is daarom afgesproken dat de korting na drie jaar wordt geëvalueerd en dat indien er daarna ruimte ontstaat in het product parkeren er in principe de mogelijkheid ontstaat om (een deel van) de korting ongedaan te maken. Dit teneinde een reële structurele winstgevendheid (weer) mogelijk te maken en het toekomstperspectief voor de organisatie overeind te houden"*. Verwacht wordt dat Stadstoezicht voorlopig voldoende reserves en bezuinigingspotentieel heeft om de eerste jaren de uitvoering van het parkeren te continueren. Vanwege de economische opleving en de herontwikkeling van de binnenstad is de inschatting dat er ruimte in de parkeerbegroting zal ontstaan, al wordt daar voorzichtigheidshalve niet nu al op vooruit gelopen, aldus de programmabegroting. In de programmabegroting wordt verder nog aangegeven dat in de risicoanalyse van verbonden partijen, waarin de indicatoren directie/bestuur, eigenaarsbelang, marktomgeving, flexibiliteit, contracten, governance, control en kwaliteit als uitgangspunt worden genomen, de risicoscore van Stadstoezicht hoog is. Gesteld wordt dat in de toekomst de winstgevendheid van Stadstoezicht verder onder druk kan komen te staan, onder andere door het opdrachtgeverschap voor de parkeerexploitatie. Ook voor het algemene toezicht in de stad heeft de gemeente vanaf 2016 minder geld beschikbaar. Daar staat tegenover dat het integraal uitbesteden van

het product parkeren niet meer als korte termijn optie wordt gezien, aangezien gebleken is dat Stadstoezicht deze taak op economisch concurrerende wijze uitvoert. Het streven van de gemeente om meer taken op uitvoerings- en handhavingsgebied te outsourcen wordt voor Stadstoezicht als kans bestempeld, omdat Stadstoezicht zich met een goed businessplan daarvoor in de markt zou kunnen prijzen, zo wordt in de programmabegroting gesteld. Maar omdat het sourcingstraject nog volop in ontwikkeling is, wil de gemeente ook hier niet op de zaken vooruitlopen.

Stadstoezicht laat gedurende 2015 middels verschillende brieven aan college en raad weten zich in zijn voortbestaan bedreigd te voelen met uiteindelijk negatieve gevolgen voor de gemeente Almelo. Zo wordt in een brief van 7 oktober 2015 gesteld: *“Het verminderen van de handhavingscapaciteit met ongeveer twee derde van de huidige opdracht² heeft desastreuze gevolgen zowel voor de organisatie als voor de uitvoering van het werk. [...] Bij een reductie van de capaciteit van bovengenoemde omvang komt het zelfstandig voortbestaan van Stadstoezicht Almelo BV in gevaar. Voor een renderende en efficiënte bedrijfsvoering is een bepaalde minimale omvang nodig. [...] Aan het niet voortbestaan van Stadstoezicht Almelo BV zijn grote risico's voor de Gemeente Almelo verbonden”*. In zijn jaarbericht over 2015 (april 2016) wordt signaleerd dat het ontbreken van een meerjarige overeenkomst met de gemeente Almelo op het gebied van toezicht en handhaving een zorgelijke ontwikkeling is die onder meer tot gevolg heeft dat er nog geen begin is gemaakt met het opleiden van handhavers tot jeugdboa en camerasurveillant. Verder wordt in het jaarbericht opgemerkt dat er in de doelstelling van de organisatie niets is veranderd, maar dat het wel merkbaar is dat de vraag naar meer diverse vormen van toezicht en handhaving en de rol van handhavers van Stadstoezicht daarbinnen nog steeds toeneemt. Wat in het licht van dit onderzoek ook interessant is, is dat in het jaarbericht een paragraaf is opgenomen over de resultaten van Stadstoezicht. Voor de kernactiviteiten toezicht, parkeer- en APV-controle, beheer en gevonden voorwerpen worden daarin globaal verschillende ontwikkelingen gedurende het afgelopen jaar beschreven, zoals een stijging van het aantal meldingen (dagrapportmutaties), het verloop van het overleg en de informatiedeling met de politie, een daling van het aantal naheffingsaanslagen, het introduceren van een gezamenlijke aanpak ten aanzien van daklozen en zwervers en de aanschaf van dienstfietsen. Ten aanzien van zijn financiële situatie geeft Stadstoezicht in zijn jaarbericht aan dat met de gemeente Almelo is overeengekomen dat het negatief resultaat dat men als gevolg van de korting op parkeertaken verwacht te behalen zal worden gedekt uit de bestaande reserves, waarmee zowel de algemene als de vervangingsreserve wordt bedoeld. Met de gemeente Almelo is overeengekomen dat Stadstoezicht vanaf 2019 weer met een winstpercentage rekening zal houden.

Binnen de gemeente Almelo is medio 2016 de taakuitvoering van toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving sterk versnipperd. Afhandeling van (deel-)taken vindt plaats binnen de sectoren Stad en Economie, Bestuur en Organisatie en Samenleving. Toezichtstaken zijn over veel disciplines verdeeld en dit maakt de gemeente kwetsbaar in haar taakuitvoering, bijvoorbeeld bij het toezicht op evenementen. In de huidige situatie is het complex om hier integraal op te sturen, aldus de Projectofferte Organiseren integraal toezicht & handhaving voor de lokale taken, vastgesteld in de GMT vergadering van 5 april 2016. Binnen dit project wordt gewerkt aan het organiseren van een team integraal toezicht & handhaving van de lokale taken waarvan het doel als volgt wordt omschreven (2016, p.1): *“Met het*

² Vanuit Stadstoezicht wordt hierbij opgemerkt dat twee derde verwijst naar haar capaciteit *exclusief* de capaciteit voor parkeerhandhaving. Inclusief de capaciteit voor parkeerhandhaving is de vermindering ongeveer veertig procent.

realiseren van integraal toezicht & handhaving worden relevante verbeteringen in het toezicht en handhavingproces aangebracht voor wat betreft efficiency, borgen van kwaliteit, uniformiteit in taakuitvoering, samenwerking, informatie-uitwisseling en verminderen we de kwetsbaarheid van processen. Daarnaast beogen wij de krachten binnen de gemeentelijke organisatie te bundelen om toezicht en handhaving zo optimaal mogelijk te kunnen inzetten voor een prettige, leefbare en veilige leefomgeving (woon- en werkomgeving)”. In de projectofferte wordt aangegeven dat een belangrijke randvoorwaarde is dat de positie van Stadstoezicht als uitgangspunt wordt genomen en dat de taken van Stadstoezicht (exclusief parkeerbeheer) betrokken worden bij het organiseren van integraal toezicht & handhaving van de lokale taken binnen de gemeente Almelo. Hierbij wordt verwezen naar de Perspectiefnota 2015 waarin dit uitgangspunt is opgenomen. Stadstoezicht moet actief worden betrokken bij het project, al staat in de projectofferte tevens dat de medewerking van Stadstoezicht ook een risico is, omdat hij bereid moet zijn om mee te denken hoe integraal toezicht & handhaving van de lokale taken binnen de gemeente Almelo georganiseerd wordt.

Op 12 december 2016 wordt er een collegevoorstel opgesteld waarin staat aangegeven dat het als gevolg van de bezuiniging bij Stadstoezicht en daarmee samenhangend de verminderde formatie noodzakelijk is om nieuwe keuzes te maken bij het prioriteren van toezicht en handhaving. Voorgesteld wordt om de verschillende dienstverleningsovereenkomsten samen te voegen om effectief toezicht en handhaving in te zetten voor lokale problematiek. Daarnaast wordt gesteld dat de effectiviteit wordt bevorderd door het centraliseren van het ambtelijk opdrachtgeverschap en de budgetten bij de sector B&O (Bestuur en Organisatie).

6.1.4 Conclusie

Handhaving in de openbare ruimte is een belangrijke taak van de gemeente. In de gemeente Almelo is de uitvoering van deze taak sinds 1999 belegd bij Stadstoezicht, een zogenoemde overheids-BV waarvan de gemeente enig aandeelhouder is. De gemeente heeft de beleidsregie betreffende de handhaving in het publieke domein, terwijl de operationele invulling hiervan berust bij Stadstoezicht. De afgelopen decennia zijn de taken van Stadstoezicht en zijn positionering ten opzichte van de gemeente regelmatig onderwerp van discussie geweest. Stadstoezicht heeft zich ontwikkeld van een toezichthoudende naar een handhavende organisatie. De gemeente Almelo heeft meerdere keren gesignaleerd niet *in control* te zijn waar het gaat om de aansturing van Stadstoezicht, onder meer als gevolg van het ontbreken van resultaatsafspraken en van de versnipperde taakuitvoering van toezicht en handhaving binnen de gemeente. Een meerjarige overeenkomst tussen de gemeente Almelo en Stadstoezicht ontbreekt met als gevolg onzekerheid over in te zetten capaciteit en te realiseren kwaliteit in de uitvoering. Recentelijk wordt er binnen de gemeente Almelo nagedacht over nieuwe keuzes ten aanzien van de positionering van toezicht en handhaving, zoals het samenvoegen van dienstverleningsovereenkomsten en centralisering van het ambtelijk opdrachtgeverschap en budgetten.

6.2 Handhaving in de openbare ruimte: de praktijk

Waar in de vorige paragraaf is ingegaan op de (beleids)ontwikkeling van Stadstoezicht, wordt in het navolgende beschreven op welke wijze Stadstoezicht zijn taken in de praktijk uitvoert. In deze paragraaf wordt daartoe het perspectief van Stadstoezicht weergegeven, inhoudende dat onderstaande informatie afkomstig is uit interviews met het management van Stadstoezicht en door het meelopen met en het spreken van vijf medewerkers tijdens een dienst. Op basis van deze informatie wordt allereerst nader ingegaan op het takenpakket van Stadstoezicht: Wat houden de taken precies in en met welk doel worden deze uitgevoerd? Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de inzet van de zogenoemde controleurs openbare ruimte wordt aangestuurd. Daarbij wordt ingegaan op enkele knelpunten die in de handhavingspraktijk worden ervaren door medewerkers van Stadstoezicht. Deze paragraaf sluit af met enkele conclusies.

6.2.1 De taken van Stadstoezicht nader gespecificeerd

De kerntaken van Stadstoezicht zijn gelegen in het parkeerbeheer en het toezicht en handhaven in de openbare ruimte. Tevens is Stadstoezicht verantwoordelijk voor de meldingen en het beheer van gevonden/ verloren voorwerpen. In het navolgende wordt per taak beknopt beschreven wat deze in de praktijk inhoudt.

1. Parkeerbeheer

Stadstoezicht verricht het parkeerbeheer van de gemeente Almelo. Met uitzondering van de garage op het Van Goghplein, beheert Stadstoezicht de publiek toegankelijke parkeergarages en het betaald parkeren op straat. In het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn de beheerders die werkzaam zijn in de parkeergarages afkomstig van SOWECO N.V. Stadstoezicht is voor deze vorm van arbeidsparticipatie gecertificeerd op het hoogste niveau (trede drie) van de Prestatieladder Socialer Ondernemen (PSO). Parkeercontroles, waaronder het toezien op het fietsparkeerverbod bij het stationsgebied en het Amaliaplein, maken ook onderdeel uit van parkeerbeheer. Foutgeparkeerde fietsen worden verwijderd, gecontroleerd op diefstal en tijdelijk opgeslagen door Stadstoezicht, waar de betreffende eigenaren tegen vergoeding van gemaakte onkosten hun fiets kunnen ophalen.

2. Gevonden/ verloren voorwerpen

In Almelo voert Stadstoezicht de gemeentelijke verplichting uit ten aanzien van het beheer van de verloren goederen en de verwerking van de meldingen. Daartoe is een receptiefunctie ingericht en is Stadstoezicht aangesloten bij een landelijke website voor verloren en gevonden voorwerpen.

3. Toezicht en handhaving

Waar Stadstoezicht voor 2012 een dienst was waar de nadruk lag op toezicht, is de organisatie in de afgelopen jaren omgevormd tot een professionele handhavingsdienst. Dit uit zich niet alleen in het nieuwe uniform en (digitale) uitrusting van handhavers, maar bovenal in het gegeven dat deze controleurs openbare ruimte (10,5 fte in totaal³) allen buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn en de opleiding Handhaving, toezicht en Veiligheid hebben afgerond (MBO-niveau 3). Tevens wordt er geïnvesteerd in vakspecialisatie, zoals jeugd en drank en horeca. Om hun vaardigheden en kennis op peil

³ Peildatum november 2016. Het gaat in totaal om 15 fte aan handhavers. 4,15 daarvan is tbv parkeercontrole, 0,35 fte is tbv hondenbeleid en 10,5 is (t/m 2016) voor alle overige handhaving. Van de 10,5 fte is nu ingaande 2017 6 fte verminderd. Voor het totaal is dat dus een vermindering van 15 fte naar 9 fte.

te houden, volgen handhavers periodieke bijscholing en leggen zij landelijk ingestelde examens voor BOA's af. De handhavers van Stadstoezicht zijn zodoende in staat om hun toezicht en handhavingstaken in het kader van de APV en bijzondere wetten integraal te kunnen uitvoeren. Waar handhavers voorheen enkel parkeercontroleur waren, is hun takenpakket aanzienlijk uitgebreid in de afgelopen jaren. Om bij te dragen aan een schoner, veiliger en leefbaarder Almelo, verrichten controleurs openbare ruimte onder meer de volgende taken:

- parkeercontroles en het tegengaan van parkeerovertredingen (inclusief verwijderen van hinderlijk geplaatste (brom)fietsen);
- het tegengaan van rijdend verkeer in gebieden waar dat niet is toegestaan;
- het regelen van verkeersstromen (bijvoorbeeld bij evenementen, verkeersongevallen);
- het toezien op de (verkeers)veiligheid rondom scholen tijdens wegbreng- en ophaaltijden;
- het toezien op reclame-uitingen (zoals winkeluitstallingen, flyereren, wildplakken, reclameborden);
- de naleving van het hondenbeleid (aanlijn- en opruimplicht, verbodsgebied);
- het toezicht en handhaving bij evenementen (geluidshinder, vergunningen);
- het toezicht op horeca (terrasvergunning, sluitingstijden, geluidshinder);
- de naleving van de drank- en horecawet (leeftijdsgrenzen, vergunningen);
- het toezicht op en handhaving van de wet op de kansspelen (illegaal gokken);
- het tegengaan van overlast in de openbare ruimte (drankmisbruik, jeugdgroepen, zwervers, wildplassen, toezicht markt);
- cameratoezicht;
- afwezigheidstoezicht ter preventie van woninginbraak in de vakantieperiode⁴;
- toezicht op en handhaving van de visserijwet (vispas, verboden water, nachtvissen);
- het signaleren van ongewenste situaties en het in kennis stellen van gemeentelijke diensten;
- het bieden van ondersteuning aan politie en andere handhavende instanties (waaronder 'oog- en orenfunctie').

6.2.2 De inzet van controleurs openbare ruimte in Almelo

Het optreden van Stadstoezicht in het kader van handhaving en toezicht heeft tot doel om het (overlast gevende) gedrag van bewoners, bezoekers en bedrijven te veranderen. Om deze taken te kunnen uitvoeren, beschikken de handhavers van Stadstoezicht over de bevoegdheden van een BOA en van een toezichthouder Algemene Wet Bestuursrecht. Tevens mogen zij de fiscale parkeercontrole uitvoeren. Deze bevoegdheden maken dat handhavers personen op hun identiteit mogen controleren, sanctionerend kunnen optreden bij een geconstateerde overtreding (bekeuring uitschrijven, proces-verbaal opmaken) en mogen overgaan tot aanhouding bij een strafbaar feit. In laatstgenoemde situatie wordt de betreffende persoon overgedragen aan de politie.

De handhavers zijn herkenbaar aan een landelijk uniform en het BOA-insigne op de arm. Het verschilt per gemeente welke middelen zij aan haar handhavers verstrekt. Door de gemeente Almelo is ervoor gekozen om de handhavers van Stadstoezicht niet uit te rusten met geweldsmiddelen (zoals een wapenstok, handboeien en/of pepperspray). Wel dragen de controleurs openbare ruimte bij evenementen en calamiteiten een steekwerend vest; bij overige inzetten wordt het geadviseerd maar is het niet verplicht. Dit maakt dat inlevingsvermogen en gespreksvaardigheidstechnieken de belangrijkste

⁴ Stadstoezicht geeft aan dat deze taak vanaf 2017 niet meer wordt verricht in verband met de capaciteitsvermindering.

instrumenten zijn bij het optreden tegen burgers. Zoals een handhaver aangaf: 'Je moet alles met de mond doen'. Indien handhavers geconfronteerd worden met fysiek geweld dienen zij terug te vallen op de aangeleerde zelfverdedigingstechnieken en kunnen zij via de noodknop op de portofoon de hulp inschakelen van de politie. Uit de interviews blijkt dat handhavers zo nu en dan met verbaal geweld worden geconfronteerd, maar dat fysiek geweld tegen hen nauwelijks plaatsvindt. Wel vragen handhavers zich af, mocht het zover komen, hoe snel de politie voor assistentie ter plekke kan zijn. Ze komen namelijk in potentieel gevaarlijke situaties terecht en kunnen te maken krijgen met de 'korte lontjes' van burgers.⁵

De controleurs openbare orde zijn in geheel Almelo actief, zowel overdag, 's avonds als 's nachts en in de weekenden. Er wordt een vast werkrooster gehanteerd voor de inzet van personeel. Dit neemt echter niet weg dat Stadstoezicht flexibel om kan gaan met (extra) inzetaanvragen door gemeente en/of de politie. De toezicht- en handavingsgerichte inzet van handhavers vindt wijkgericht plaats op basis van informatie van de politie, de gemeente en/of meldingen van burgers. De gemeente Almelo is daartoe onderverdeeld in vijf stadsdelen (waaronder het centrum) waarbij elk stadsdeel is gekoppeld aan twee handhavers zodat er een vast aanspreekpunt is. Ook worden handhavers op projectbasis ingezet. Een recent voorbeeld hiervan is het controleren van de zogenoemde 'snoeproutes' tussen scholen en winkels waar veel zwerfafval ligt evenals het geven van voorlichting op scholen. Daarnaast voeren handhavers van Stadstoezicht ook gezamenlijke controles uit met buitengewone opsporingsambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de FIOD en de Douane.

De handhavers van Stadstoezicht werken in koppels en voeren de door de teamleider verstrekte opdrachten uit. Tijdens hun rondes door de stad, op de fiets of wandelend, kunnen controleurs openbare ruimte naar eigen bevindingen handelend optreden indien zij overtredingen constateren. Over dit handelen dienen zij schriftelijk verantwoording af te leggen. Zodoende worden de uitgevoerde opdrachten vastgelegd in de digitale omgeving 'City Control'. Dit systeem maakt de gepleegde inzet van handhavers per dag en tot op persoonsniveau inzichtelijk. Daarnaast wordt door de handhavers samen met de teamleider actuele casuïstiek besproken. Daarbij worden ervaringen gedeeld, reflecteert men op elkaars optreden en vindt uitwisseling van *best practices* plaats.

De sturingsinformatie wordt binnen Stadstoezicht dagelijks gedeeld middels een briefing. Op dinsdag en donderdag wordt deze briefing gezamenlijk met en onder leiding van de politie gehouden. Het doel van deze briefings is het bespreken van de aandachtspunten voor de komende tijd en het afstemmen van beleid. Naast deze operationele afstemming vindt eveneens periodiek overleg plaats op tactisch niveau (teamleider en operationeel leidinggevendend politie) en op managementniveau (directeur Stadstoezicht en teamchef politie). Stadstoezicht opereert doorgaans op terreinen die aanvullend zijn op die van de politie. Beide organisaties vullen elkaar qua taakverdeling goed aan volgens betrokkenen bij zowel de politie als Stadstoezicht. Er zijn veel persoonlijke contactmomenten waarop de zaken worden

⁵ Dit sluit aan bij het recente rapport 'Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers. Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten' (Bervoets & Rovers, 2016). Op basis van hun onderzoek stellen de onderzoekers dat: 'Uit het vragenlijstonderzoek kan echter de conclusie worden getrokken dat burgers de handhavers mogelijk nog steeds zien als onbevoegde toezichhouders – conform het stereotype 'stadswacht' dat handhavers vrezin. In het algemeen tonen burgers zich mild over de handhavers, maar als zij zelf onderwerp worden van handhaving, wordt het 'een ander verhaal'. Dan ontstaan soms de moeizame contacten die wij af en toe op straat waarnemen. Er is kennelijk een intrinsiek spanningsveld tussen het dienstverlenend imago en de handhavende taakstelling.' (Bervoets & Rovers, 2016:7-8).

doorgesproken (bijvoorbeeld met wijkagenten over het centrum) en over aanstaande evenementen (met de evenementencoördinator). Bij problematische onderwerpen ligt de operationele regie bij de politie. Bij grote evenementen wordt de inzet van Stadstoezicht opgenomen in de draaiboeken van de politie en wordt gebruikgemaakt van de infrastructuur en middelen van Stadstoezicht (zoals de inzet van cameratoezicht). Direct na afloop van de evenementen wordt de inzet geëvalueerd. Daarnaast wordt in het periodiek overleg tussen Stadstoezicht en politie eveneens teruggekeken naar de inzet en het resultaat.

6.2.3 Ervaren knelpunten in de handhaving van het beleid

De gemeente Almelo is verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van Stadstoezicht (zie volgende paragraaf). Tussen Stadstoezicht en de betreffende portefeuillehouder parkeren is tweemaal per jaar contact. Ten aanzien van de portefeuille openbare orde en veiligheid van de gemeente verloopt het contact via de betreffende strategisch adviseur; dit contact vindt frequent plaats. Er zijn binnen laatstgenoemde portefeuille 'korte communicatielijnen', ook met de politie, en de ervaring is dat er in de praktijk snel geschakeld kan worden indien situaties daarom vragen. In onderlinge samenspraak wordt afgewogen, mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit, op welke wijze Stadstoezicht ingezet kan worden. Hoewel dergelijke overleggen door betrokkenen als constructief worden ervaren, ondervindt Stadstoezicht met betrekking tot de handhavingspraktijk een aantal knelpunten.

Gebrek aan afstemming tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering

Het toezicht en handhavingswerk door Stadstoezicht staat niet op zichzelf. Een medewerker/ teamleider van Stadstoezicht zegt hierover: 'Je zou het werk van Stadstoezicht in een grotere keten kunnen plaatsen, de zogenoemde drie V's: (1) voorkomen en oplossen problemen in de openbare ruimte door het creëren van voorzieningen (dienstverlening), (2) voorlichting (de communicatie over beleid naar bewoners etc.), en (3) verbaliseren (het handhaven).' Indien bestaand beleid wordt gewijzigd of nieuw beleid wordt ingevoerd, dan is het volgens betrokkenen van belang om na te denken over de mogelijke effecten daarvan op de handhaving. Indien voorbijgegaan wordt aan de eerste twee 'V's', kan er namelijk 'extra handavingsdruk' ontstaan. Medewerkers van Stadstoezicht ervaren dat het in de praktijk voorkomt dat door de gemeente van tevoren onvoldoende is nagedacht over de consequenties van het ingevoerde beleid voor de handhaving. Tevens ervaren zij dat vooraf onvoldoende doorgesproken dan wel gehoor gegeven wordt aan de benodigde randvoorwaarden om het betreffende beleid adequaat te kunnen handhaven. Een betrokkene van Stadstoezicht: 'Er wordt dan te makkelijk gezegd: 'Jullie lopen daar toch al.' Maar je moet kijken naar wat de meest effectieve sanctie is en dat doet de gemeente niet. Er is sprake van een continue strijd over de randvoorwaarden die nodig zijn om in alle redelijkheid te kunnen handhaven.' Voor de medewerkers van Stadstoezicht betekent dit dat zij in de uitvoering onnodig met problemen worden geconfronteerd die zij vervolgens ad hoc moeten oplossen. Een genoemd voorbeeld hiervan is het fietsparkeerverbod op het Amaliaplein, waarbij onder andere niet voorzien was in capaciteit voor vervoer, opslagruimte en uitgifte van de inbeslaggenomen fietsen. Andere voorbeelden zijn slecht zichtbare wegmarkeringen (bijvoorbeeld het vervagen van blauwe strepen die parkeerzones duiden) en het niet (zichtbaar) plaatsen van (aanwijzings)borden door de gemeente. Ondanks herhaaldelijk aangeven bij de gemeente, worden dergelijke zaken niet (snel genoeg) aangepast. Door het ontbreken van deze randvoorwaarden, wordt de handhaving volgens Stadstoezicht bemoeilijkt, zo niet onmogelijk gemaakt.

Het ontbreken van integrale aansturing

Binnen de gemeente Almelo zijn, zoals reeds beschreven, meerdere ambtenaren verantwoordelijk voor de twee kerntaken parkeerbeheer en toezicht en handhaving van Stadstoezicht ('met verschillende personen wordt over verschillende taken gesproken')⁶. Hoewel de communicatie met de betreffende verantwoordelijken binnen de gemeente goed verloopt en in wederzijds overleg afspraken worden gemaakt over de inzet, ontbreekt het aan samenhang en daarmee aan integrale aansturing en controle volgens Stadstoezicht. Dit leidt in de praktijk tot capacitaire knelpunten, omdat het doorgeven van nieuwe prioriteiten betekent dat aan andere taken minder tijd kan worden besteed of dat deze in het uiterste geval niet meer uitgevoerd kunnen worden. 'Iemand zou het overzicht moeten houden en de prioriteiten moeten stellen. Sommige thema's zoals parkeeroverlast in wijken en handhaving rond evenementen zijn niet gekwantificeerd, maar hoe belangrijk worden ze gevonden door de gemeente? Er wordt geklaagd door burgers en vervolgens wordt gezegd: 'Stuur er maar een handhaver naartoe.' Dat is de waan van de dag, als het probleem maar wordt opgelost.' Om effectief te kunnen handhaven, dienen volgens Stadstoezicht daarom onderbouwde keuzes door de opdrachtgever gemaakt te worden over de inzet van de beschikbare personele capaciteit in relatie tot de effecten van deze inzet. Temeer omdat het takenpakket in de afgelopen jaren alsmaar is uitgebreid, terwijl daar geen extra toezichtscapaciteit voor beschikbaar is gesteld.

Ontoereikende toezichtscapaciteit en zorgen over voortbestaan

Op het moment van onderhavig onderzoek (november-december 2016) bestaan er binnen Stadstoezicht zorgen over het beschikbare aantal fte voor de toezicht en handhavingstaak. Door het korten van de gemeentelijke bijdrage aan Stadstoezicht verdwijnen er zes arbeidsplaatsen. Dit maakt dat van de huidige 15 fte (4,15 voor parkeercontrole, 0,35 voor hondenbeleid en 10,5 voor alle overige handhaving) nog slechts 9 fte overblijft (de 10,5 fte voor alle overige handhaving wordt 4,5 fte). Los van de personele onrust die dit veroorzaakt, heeft deze personele krimp ook forse consequenties voor de uitvoering van het huidige takenpakket en daarmee de uitvoering van het beleid. Overigens is de financiering van Stadstoezicht al jaren een heikel punt. De laatste dienstverleningsovereenkomst dateert van 2009 en er zijn in de afgelopen jaren geen meerjarige contracten afgesloten of lange termijnplanningen gemaakt; wel krijgt Stadstoezicht jaarlijks een beschikking over de verwachte inzet. De onduidelijkheid over het voortbestaan van Stadstoezicht zorgt voor onrust en maakt de organisatie kwetsbaar.

6.2.4 Conclusie

Het parkeerbeheer, het toezicht en handhaven in de openbare ruimte en de afhandeling van gevonden/verloren voorwerpen zijn de kerntaken van Stadstoezicht. Waar handhavers voorheen enkel parkeercontroleur waren, is hun takenpakket in de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid en divers van aard geworden. Alle controleurs openbare ruimte zijn buitengewoon opsporingsambtenaar en volgen periodieke bijscholing. Op basis van hun bevoegdheden mogen handhavers personen op hun identiteit controleren, sanctionerend optreden bij een geconstateerde overtreding (bekeuring uitschrijven, proces-verbaal opmaken) en overgaan tot aanhouding bij een strafbaar feit. In laatstgenoemde situatie wordt de betreffende persoon overgedragen aan de politie. De inzet van handhavers is wijkgericht en vindt plaats via een werkrooster en op basis van aanvragen van de gemeente, al dan niet in overleg en afstemming met de politie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de FIOD en de Douane. Ook

⁶ Sinds januari 2017 is deze situatie gewijzigd doordat het opdrachtgeverschap van alle handhavende taken bij de strategisch adviseur openbare orde en veiligheid is belegd.

worden handhavers op projectbasis ingezet. Over hun handelen leggen handhavers schriftelijk verantwoording af in het digitale systeem 'City Control'. Stadstoezicht opereert doorgaans op terreinen die aanvullend zijn op die van de politie en beide organisaties vullen elkaar qua taakverdeling goed aan volgens betrokkenen bij zowel de politie als Stadstoezicht. Hoewel er de nodige persoonlijke contactmomenten zijn waarop de zaken onderling worden doorgesproken tussen de politie en Stadstoezicht, is het volgens betrokkenen op dit moment zoeken hoe op structurele wijze vorm te geven aan de operationele en tactische sturing vanuit de politie. Hetzelfde geldt voor de inhoudelijke aansturing door de gemeente. Zo blijkt uit de interviews dat medewerkers van Stadstoezicht een aantal knelpunten ervaren in de uitvoering van het gemeentelijke handhavingsbeleid. Hoewel er frequent contact is tussen gemeentefunctionarissen en Stadstoezicht, deze overleggen constructief worden bevonden en er 'korte communicatielijnen' zijn, ervaart men (1) een soms gebrekkige afstemming tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (effecten van beleid, randvoorwaarden voor handhaving), (2) het ontbreken van integrale aansturing (onderlinge samenhang tussen portefeuilles, gezamenlijke en onderbouwde prioritering), en (3) ontoereikende toezichtscapaciteit (beschikbare fte in relatie tot takenpakket) en (4) zorgen over het voortbestaan van Stadstoezicht. Stadstoezicht richt zich op de taken waarover met de gemeente afspraken zijn gemaakt, maar de gemaakte beleidsmatige afspraken zijn dermate algemeen dat er voor wat betreft de mate waarin en de wijze waarop dat gebeurt een grote mate van handelingsvrijheid lijkt te bestaan. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan vanuit het perspectief van de gemeente Almelo.

6.3 Sturing en verantwoording door de gemeente

In de vorige paragraaf is vanuit het perspectief van Stadstoezicht ingegaan op welke wijze Stadstoezicht haar taken in de praktijk uitvoert. In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze het optreden van Stadstoezicht door de gemeente wordt gemonitord en gestuurd en op welke wijze hierover verantwoording wordt afgelegd aan de raad. Daarbij wordt bekeken in hoeverre het verantwoordingsproces voldoende houvast geeft voor de gemeenteraad om zijn controlerende taak te kunnen uitvoeren. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de analyses van de beschikbare documenten en van de bevindingen uit de gevoerde gesprekken met de directeur en het hoofd afdeling beheer van Stadstoezicht, drie portefeuillehouders en enkele medewerkers uit de ambtelijke organisatie die met de taken van Stadstoezicht belast zijn.

6.3.1 Monitoring en sturing

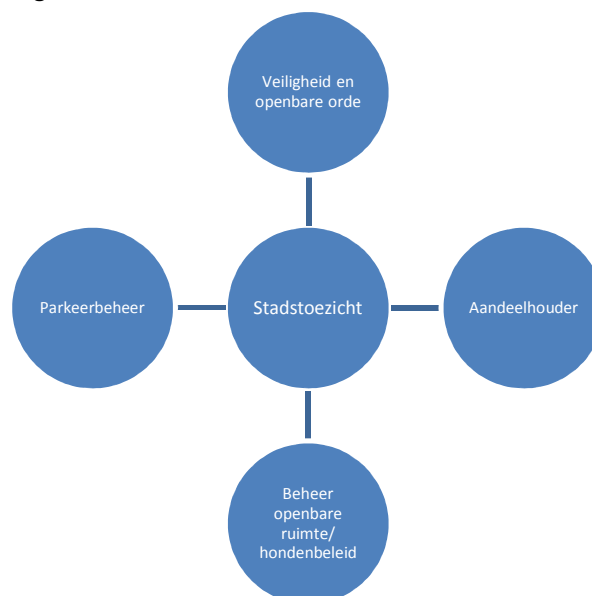
Meervoudige relatie

De relatie tussen Stadstoezicht en de gemeente Almelo kan volgens de directeur van Stadstoezicht gekenmerkt worden als een horizontale relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In deze relatie heeft de opdrachtnemer ook invloed op de te leveren prestaties en heeft niet alleen operationele verantwoordelijkheden voor de uitvoerende activiteiten, maar ook voor de tactische activiteiten.

Daarnaast treedt de gemeente als enige aandeelhouder/eigenaar op.

Gezien de meervoudige relatie tussen de gemeente en Stadstoezicht zijn de vormen van overleg en de wijzen van aansturing complex en versnipperd van aard. Inherent hieraan zijn de verschillende rollen van de gemeente, zowel opdrachtgever als aandeelhouder, en de uiteenlopende taakgebieden (van veiligheid, toezicht en handhaving openbare ruimte/hondenbeleid tot parkeren). Deze verschillende rollen worden binnen de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau door verschillende personen/functionarissen ingevuld. Eerste aanspreekpunt in de ambtelijke organisatie is de accountmanager voor Stadstoezicht, tevens adviseur van de aandeelhouder.

Figuur Relatie Stadstoezicht – gemeente



Dienstverleningsovereenkomsten

De uitvoering van de taken van Stadstoezicht zijn vastgelegd in diverse overeenkomsten. Aan de dienstverleningsovereenkomsten ligt de raamovereenkomst uit 2000 ten grondslag. In deze overeenkomst is de relatie tussen Stadstoezicht en de gemeente Almelo geformaliseerd. De raamovereenkomst is sinds 2000 niet gewijzigd.

Meerdere sectoren van de gemeente hebben in het verleden dienstverleningsovereenkomsten afgesloten met Stadstoezicht. Met deze overeenkomsten wordt door de gemeente de formatie van Stadstoezicht ingehuurd. Met betrekking tot de toezichthoudende en handhavende taken is een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. De laatste dateert van 2009. Taken op het gebied van parkeerbeheer zijn niet nader uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst. Jaarlijks krijgt Stadstoezicht een beschikking over de verwachte inzet.

Met Stadstoezicht zijn geen prestatieafspraken overeengekomen. Te verwachten prestaties zijn niet contractueel vastgelegd. Er zijn geen kwaliteitscriteria ten aanzien van de prestaties opgesteld. Jaarlijks vindt er van gemeentezijde een opdrachtverstrekking aan Stadstoezicht plaats. In deze opdrachtverstrekking wordt de inzetbepaling ten aanzien van handhaving en toezicht vastgelegd. In het periodieke wijkveiligheidsoverleg wordt op basis van actuele situaties bepaald wat er gaat gebeuren.

Overleg en sturing

Vanuit de verschillende domeinen wordt sturing gegeven aan en overleg gevoerd met Stadstoezicht. In onderstaande tabel is de meervoudige relatie met de diverse overlegmomenten tussen de gemeente en Stadstoezicht weergegeven.

Tabel Overleg en sturing

Veiligheid en openbare orde	<i>Beleidskader en prestaties</i>
	Prestaties met betrekking tot veiligheid zijn opgenomen in het integraal veiligheidsbeleid. Voor Stadstoezicht zijn geen specifieke prestaties opgenomen.
	<i>Overleg en afstemming</i>
	Over de voortgang en aansturing vindt een tweewekelijks overleg plaats tussen de directeur van Stadstoezicht en de strategisch adviseur openbare orde en indien nodig vindt er ook tussentijds overleg plaats. Op stedelijk niveau is er het stedelijk veiligheidsoverleg. Bij dit overleg zijn naast de politie, Stadstoezicht, de strategisch adviseur ook de stadsdeelcoördinatoren aanwezig. Basis voor dit overleg zijn de wijkveiligheidsplannen, waarbij mede aan de hand van actuele situaties de inzet van politie en Stadstoezicht per stadsdeel wordt bepaald.
	<i>Sturing</i>
	De communicatielijnen zijn kort om zodoende snel prioriteiten te kunnen stellen voor Stadstoezicht. In samenspraak met Stadstoezicht wordt afgewogen hoe de inzet wordt bepaald. De gemeente stuurt inhoudelijk Stadstoezicht aan. De politie heeft de operationele regie van het toezicht in de openbare ruimte. Binnen Stadstoezicht is sprake van een dagelijkse interne aansturing.
	<i>Afspraken en terugkoppeling</i>
	Afspraken over de inzet van Stadstoezicht (ook ten behoeve van de politie) worden niet altijd in een verslag vastgelegd. Er worden wel voorafgaand aan het overleg een agenda opgesteld en thema's vastgelegd die worden besproken. Van de overleggen worden niet altijd verslagen gemaakt. De bevestiging van de gemaakte afspraken vindt veelal per mailwisseling

	plaats. Mondeling wordt na iedere inzet met de betrokken partijen de inzet geëvalueerd. Door de strategisch adviseur openbare orde vindt wekelijks terugkoppeling plaats met de portefeuillehouder openbare orde en veiligheid. De portefeuillehouder voert niet op regelmatige basis overleg met de directeur van Stadstoezicht. Over de werkwijze en de inzet van Stadstoezicht is men van gemeentelijke zijde tevreden.
Parkeerbeheer	<i>Beleidskader en prestaties</i> Taken op het gebied van parkeren zijn niet nader uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst. <i>Overleg en afstemming</i> Over de uitvoering van de werkzaamheden door Stadstoezicht vindt frequent, maandelijks, overleg plaats. De portefeuillehouder (mobiliteit, vergunningverlening handhaving en toezicht) heeft halfjaarlijks overleg met de directeur van Stadstoezicht. <i>Wisselwerking</i> Er bestaat volgens gemeentelijke zijde een goede wisselwerking over het te vormen parkeerbeleid. Stadstoezicht is betrokken bij de beleidsontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving om de handhaving goed te kunnen uitvoeren. Wat Stadstoezicht waarneemt vanuit zijn toezichtrol over parkeren, koppelt hij terug aan de gemeente. Een voorbeeld is het parkeren bij scholen. Stadstoezicht is actief betrokken bij het ontwikkelingstraject. Mogelijkheden en oplossingen worden met elkaar besproken zodat het gewenste gedrag (veiligheid) gerealiseerd wordt.
Handhaving openbare ruimte	<i>Beleidskader en prestaties</i> In het kader van de WABO, bouw- en milieuvergunningen, APV en bijzondere wetten, wordt een jaarlijks handhavings- en toezichtprogramma opgesteld. Op basis hiervan overleggen gemeente en Stadstoezicht met elkaar hoeveel tijd waaraan besteed gaat worden en wat de prioriteiten zijn. Vervolgens wordt daar capaciteit aan gekoppeld. Daarna kan vastgesteld worden of de aantallen worden gehaald en of de tijdsbesteding klopt. <i>Overleg en afstemming</i> De overlegstructuur is identiek aan die van het parkeerbeheer. Dezelfde portefeuillehouder heeft jaarlijks overleg met de directeur van Stadstoezicht.
Aandeelhouderschap en financiën	<i>Beleidskader en prestaties</i> De programmabegroting van de gemeente is primair het financiële kader. De gemeente is enig opdrachtgever en aandeelhouder. <i>Overleg en afstemming</i> Eens in de drie maanden is er een gesprek tussen de portefeuillehouder financiën, in de hoedanigheid van aandeelhouder, en de directeur van Stadstoezicht om de voortgang te bespreken. De portefeuillehouder vertegenwoordigt tevens namens de gemeente het aandeelhouderschap van Stadstoezicht. Tijdens de gesprekken gaat om zaken als financiën, personeel en de interactie op relevante beleidsterreinen (wat zijn de gevolgen). In deze gesprekken wordt als het ware “de temperatuur” van de stand van zaken opgenomen. De onderwerpen worden bedrijfsmatig benaderd. Er wordt voor gezorgd dat er geen rolvermenging met beleidsinhoudelijke thema’s etc. plaatsvindt.

Niet gebleken is dat er een integrale en onderlinge afstemming, overleg en coördinatie plaatsvindt tussen de verschillende domeinen binnen de gemeente, zowel op portefeuillehouderniveau als op ambtelijk niveau. Bestuurlijk en ambtelijk zijn veel personen in verschillende rollen (van opdrachtgever tot aandeelhouder) betrokken bij Stadstoezicht. In een eerdere interne rapportage over Stadstoezicht is aangegeven dat er tot een heldere rol-en taakverdeling tussen betrokkenen gekomen moet worden. Vanaf 2017 is het opdrachtgeverschap met betrekking tot de handhavende taken geclusterd en sindsdien in één hand belegd.

6.3.2 Sturings- en verantwoordingsinformatie

Om het optreden en de resultaten van Stadstoezicht te kunnen beoordelen, tussentijds en achteraf, is bruikbare en betrouwbare informatie noodzakelijk. Informatie die de ambtelijke organisatie en het bestuur nodig heeft en verantwoordingsinformatie die bestemd is voor de raad. In de te verstrekken informatie moet aandacht worden besteed aan doelrealisatie, kosten en opbrengsten en sturingsinformatie over de lopende processen en uitvoering van taken.

Stadstoezicht stelt geen jaarplan op waarin naast de doelstellingen ook de uitvoering van de activiteiten en een planning zijn opgenomen. Ten behoeve van de interne bedrijfsvoering stelt Stadstoezicht jaarlijks een interne jaarbegroting en maandelijkse managementrapportages op. Deze informatie is voor intern gebruik en wordt niet gedeeld met de andere partners (gemeente en politie).

Afspraken worden niet in alle gevallen in verslagen vastgelegd, wel mondeling met elkaar overeengekomen of per mail bevestigd. Intensieve overleggen in een dynamisch veld 'laten zich minder goed vangen' in de p&c cyclus, zo laat een van de geïnterviewde personen weten.

Niet duidelijk is in hoeverre de informatie die wel aanwezig is met elkaar en anderen binnen beide organisaties gedeeld of teruggekoppeld wordt.

Van gemeentezijde ervaart men de contacten met Stadstoezicht als goed en bevredigend. Het wederzijds vertrouwen over de uitvoering van taken en afspraken en de terugkoppeling hierover noemt men groot. Er is weliswaar behoefte aan meer sturingsmogelijkheden, maar op dit moment is men tevreden over hoe het gaat.

In de dagelijkse praktijk weten de partijen elkaar te vinden om essentiële voortgangsinformatie uit te wisselen. In het geval van parkeerbeheer worden de parkeeropbrengsten, uitgesplitst naar locaties, opgevraagd, verstrekt en besproken. Zo verkrijgt men bijvoorbeeld inzicht in de parkeeropbrengsten, waar geparkeerd wordt en kan men bij aanpassingen in beleid (bijvoorbeeld de aanpassing van parkeerzones) snel de gevolgen (per parkeermeter) overzien.

Jaarverantwoording en jaarstukken

De gemeente heeft als eigenaar financiële kaders gesteld waar Stadstoezicht aan moet voldoen. In de begroting is jaarlijks een dividend geraamd (een basisdividend van jaarlijks € 100.000) en er zijn kaders voor de hoogte van de algemene reserve en het eigen vermogen opgenomen. In de Algemene Vergadering van Aandeelhouders op 10 december 2012 is bepaald dat de algemene reserve niet meer dan maximaal 25% van het totale volume aan contracten mag bedragen.

De jaarrekening wordt voor kennisgeving aan de raad beschikbaar gesteld. De gemeente Almelo ontvangt jaarlijks van Stadstoezicht de jaarstukken (jaarrekening inclusief meerjarenprognose inzake de ontwikkeling van het dividend en meerjarig investeringsplan en een accountantsverklaring). De jaarstukken worden tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering besproken. Voordat er sprake is van een dividenduitkering moet de directeur/bestuurder een zogeheten uitkeringstoets doen. Als aandeelhouder kan men de winstverdeling, de dividenduitkering, naar eigen inzicht besteden. De dividenduitkeringen worden door de gemeente gezien als een algemeen dekkingsmiddel en ook als zodanig verantwoord in de begroting en jaarrekening van de gemeente. De dividenduitkering over het jaar 2015 bedroeg € 100.000. In 2016 is alleen het basisdividend aan de gemeente uitgekeerd. Het overige deel van het jaarresultaat (€ 284.000) is gereserveerd voor het opvangen van mogelijke tekorten in de komende jaren. De raad heeft op 10 mei 2016 besloten de jaarlijkse dividenduitkering te laten vervallen. Het jaarresultaat wordt in zijn geheel gebruikt voor het

realiseren van de bezuinigingen op de kosten van Stadstoezicht. In de begroting van de gemeente Almelo wordt voortaan geen rekening meer gehouden met het ontvangen van dividend van Stadstoezicht.

Jaarberichten Stadstoezicht

Het Jaarbericht van Stadstoezicht is gezien het hoofdzakelijk financiële karakter van het document minder bruikbaar als operationeel en sturings-instrument. Het jaarbericht (jaarverslag en jaarrekening) is bedoeld als document voor de aandeelhouder en de Kamer van Koophandel. Het jaarbericht behandelt de voor de bedrijfsvoering relevante zaken en de daarmee verband houdende financiële verantwoording over die bedrijfsvoering.

In het jaarbericht zijn een jaarverslag, de jaarrekeningen van Stadstoezicht Almelo BV en Veiligheid Almelo BV en de controleverklaringen opgenomen. In het jaarverslag wordt aandacht besteed aan de doelstelling van de organisatie, de organisatie zelf, de resultaten en ontwikkelingen en een toekomstverwachting. Er is een aparte sheet met vooral financiële kengetallen. In het hoofdstuk resultaat worden op een beschrijvende wijze de resultaten van de verschillende producten weergegeven. Er ontbreken overzichten met factsheets over de producten, zoals aantallen, wijze van inzet bij diverse activiteiten, bezetting en opbrengsten van parkeren.

Stadstoezicht is in de programmabegroting en jaarverantwoording van de gemeente als organisatie niet direct zichtbaar in de programma's. In de paragraaf verbonden partijen, in de risicoparagraaf en in het investeringsprogramma is Stadstoezicht wel opgenomen en beschreven.

Risicoprofiel Stadstoezicht

De laatste anderhalf jaar hebben meerdere ontwikkelingen over governance annex verbonden partijen plaatsgevonden. Een van de redenen waarom Stadstoezicht een hoog risicoprofiel heeft gekregen is vanwege de onzekerheden ten aanzien van de continuïteit van de uitvoering van het beleid. Uit interne onderzoeken bleek dat de gemeente niet in control is wat Stadstoezicht betreft. Aangegeven wordt dat sinds het onderzoek uit 2013 er wel verbeteringen zijn rondom governance in het algemeen en Stadstoezicht in het bijzonder.

Uit de gesprekken met de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente kan men afleiden dat de gemeente de huidige werkwijze met Stadstoezicht als goed ervaart. De mogelijke centralisering van toezicht & handhaving binnen de gemeentelijke organisatie heeft ook invloed op de toekomst van Stadstoezicht. De beleidsmatige onduidelijkheden over parkeren en veiligheid binnen de gemeente maakt dat het voor Stadstoezicht lastig is om aan te geven wat hij op de langere termijn gaat doen. Het parkeerbeleid is eind 2016 bediscussieerd in de raad en na drie jaar zal er een evaluatie plaatsvinden. Een korting op de parkeerafdracht van € 600.000 op jaarbasis, circa een kwart van de totale parkeeropdracht, kan de winstgevendheid en de continuïteit van Stadstoezicht in gevaar brengen. In de paragraaf verbonden partijen in de jaarverantwoording van de gemeente over 2015 is vastgesteld dat Stadstoezicht deze korting de eerste jaren met voldoende reserves kan dragen.

6.3.3 Gemeenteraad

Rol van de raad

In de kadernota governance van de gemeente Almelo uit 2015 is expliciet aandacht besteed aan de rol van de raad bij verbonden partijen. In de nota is aangegeven over welke stuur- en beheersinstrumenten

de raad beschikt om naast de kaderstellende rol de controlerende rol te kunnen uitoefenen. Daartoe dient de paragraaf verbonden partijen, opgenomen in zowel de programmabegroting als in de jaarverantwoording en de jaarstukken van Stadstoezicht. Daarnaast heeft het college de actieve informatieplicht om bij belangrijke ontwikkelingen de raad te informeren en kunnen raadsleden zelf te allen tijde vragen stellen en zienswijzen bij de begroting indienen.

De raad heeft inzage in de jaarstukken van Stadstoezicht Almelo BV. De jaarstukken van Stadstoezicht zijn als bijlage toegevoegd bij de collegebesluiten over de jaarstukken van Stadstoezicht. De collegebesluiten hierover zijn openbaar. In de reguliere bestuursrapportages wordt de raad voor zover daarvoor een aanleiding is over lopende ontwikkelingen geïnformeerd.

Betrokkenheid vanuit de raad

In het algemeen komen vanuit de raad geen vragen en opmerkingen over Stadstoezicht als zodanig. Bij de behandeling van de programmabegroting en de jaarverantwoording zijn geen vragen gesteld over Stadstoezicht. Door raadsleden worden slechts vragen gesteld op het gebied van parkeren, niet of nauwelijks over veiligheid en over Stadstoezicht als organisatie.

De raad heeft wel belangstelling voor Stadstoezicht, maar volgens enkele geïnterviewden is de raad op een passieve wijze geïnteresseerd in het volgen van wat er op veiligheidsgebied gebeurt. Het college stelt de raad met enige regelmaat op de hoogte van de ontwikkelingen bij de brandweer en de politie en de inzet van Stadstoezicht. Raadsleden zoeken af en toe contact met Stadstoezicht als ze vragen hebben. Bij inloopbijeenkomsten, bijvoorbeeld over de blauwe zone en over parkeren en veiligheid bij scholen, waren raadsleden aanwezig evenals functionarissen van Stadstoezicht.

Bij het onderwerp parkeren is de raad wel actief. Zo is de directeur van Stadstoezicht benaderd door raadsleden en heeft de directeur brieven aan de raad gestuurd over de consequenties van beleidskeuzes. Er is wel enige discussie geweest rondom het thema parkeren ten aanzien van het aanspreken van het eigen vermogen van Stadstoezicht.

Beeld over Stadstoezicht vanuit de raad

Uit een gespreksronde met een zevental raadsleden (van vier raadsfracties) aangevuld met door twee raadsleden (van twee raadsfracties) ingevulde vragenformulieren is nagegaan welk beeld en welke informatiebehoefte bij de leden van de raad leven. Daaruit blijkt dat niet alle raadsleden voldoende bekend zijn met de organisatie van Stadstoezicht. Wel is men bekend met enkele taken die Stadstoezicht namens de gemeente uitvoert. Minder bekend is men met het aantal personen dat als handhaver en toezichthouder opereert. Over de omvang van de organisatie heeft men zo zijn twijfels of men is er niet bekend mee.

Raadsleden geven aan dat zij vanuit de samenleving berichten over problemen en klachten met handhaving door Stadstoezicht (bijvoorbeeld over parkeren) ontvangen. Er is incidenteel contact en overleg met Stadstoezicht en dat ervaart men wel als prettig en informatief. Raadsleden hebben in 2016 een folder van Stadstoezicht ontvangen, waarin Stadstoezicht taken en de organisatie weergeeft. Bevroegde raadsleden hebben niet het beeld dat Stadstoezicht niet goed functioneert.

Over het algemeen hebben de bevroegde raadsleden geen tot onvoldoende zicht op de afspraken die de gemeente met Stadstoezicht heeft gemaakt en in hoeverre Stadstoezicht functioneert conform die afspraken. Men is niet bekend met de overeenkomsten die met Stadstoezicht zijn overeengekomen. Van enkele actuele ontwikkelingen, zoals het onderzoek naar insourcing en de financiële positie van

Stadstoezicht, wil men meer weten. De informatieverstrekking hierover vindt men te summier, ook al geeft men tegelijkertijd aan zich maar weinig te verdiepen in de materie.

Bevraagde raadsleden ervaren de informatie over het functioneren van Stadstoezicht als niet toereikend en weinig transparant. Zicht op de feitelijke kosten, opbrengsten en financiële risico's hebben de raadsleden niet direct. Het jaarverslag van Stadstoezicht is voor raadsleden weliswaar beschikbaar, maar men weet niet altijd het document te vinden of het wordt niet gelezen. Een enkele keer zijn raadsleden zelf op zoek gegaan naar informatie of hebben het college bevraagd, bijvoorbeeld naar de hoogte van de reserves van Stadstoezicht. Men vindt informatie over het behalen van resultaten, de wijze waarop de financiering van taken is geregeld en de beschikbare bezetting bij Stadstoezicht belangrijk om over te beschikken.

6.3.4 Conclusie

De gemeente Almelo heeft met Stadstoezicht een meervoudige relatie. Inherent hieraan zijn de verschillende rollen van de gemeente, van opdrachtgever tot aandeelhouder, en de uiteenlopende taakgebieden. Deze verschillende rollen worden binnen de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau door verschillende personen ingevuld. Tussen deze betrokkenen lijkt geen heldere rol- en taakverdeling te zijn en tussen de verschillende domeinen vinden geen integrale en onderlinge afstemming, overleg en coördinatie plaats. De communicatielijnen tussen Stadstoezicht en de gemeentelijke organisatie zijn daarentegen kort om zodoende snel in de dagelijkse praktijk prioriteiten te kunnen stellen voor Stadstoezicht.

De gemeente Almelo beschikt over weinig (sturings)informatie om het functioneren van Stadstoezicht te kunnen beoordelen. De dienstverleningsovereenkomsten geven weinig invulling aan de wijze van doelrealisatie. Met Stadstoezicht zijn geen prestatieafspraken overeengekomen. Gerealiseerde prestaties of maatschappelijke effecten komen niet aan de orde. Het Jaarbericht van Stadstoezicht is gezien het hoofdzakelijk financiële karakter van het document minder bruikbaar als operationeel sturingsinstrument.

Over het algemeen hebben de bevroagde raadsleden geen tot niet voldoende zicht op de afspraken die de gemeente met Stadstoezicht heeft gemaakt en de mate waarin Stadstoezicht functioneert conform die afspraken. De informatieverstrekking hierover vinden ze te summier, ook al geeft men tegelijkertijd aan zich maar weinig te verdiepen in de materie. De informatie over het functioneren van Stadstoezicht ervaart men als niet toereikend en weinig transparant. Raadsleden hebben de behoefte om over de informatie over te behalen resultaten, de wijze waarop de financiering van taken is geregeld en de inzet van de capaciteit bij Stadstoezicht te beschikken.

Bijlagen

Bijlage A Lijst geïnterviewde personen

- Michiel ten Dam, concernprojectleider stad en economie, 31 maart 2016
- Eric Littooi, directeur Stadstoezicht BV, 6 april 2016
- Peter Eerhard, hoofd afdeling beheer Stadstoezicht BV, 6 april 2016
- Gijs Peterman, strategisch adviseur openbare en veiligheid, 18 april en 16 juni 2016
- Rob van Geffen, sectordirecteur Stad en Economie, 16 juni 2016
- Burgemeester J. Hermans-Vloedveld, portefeuillehouder openbare orde en veiligheid, 16 juni 2016
- Nick Lindenberg, adviseur kwaliteit en control, 16 juni 2016
- Wethouder A. Langius, portefeuillehouder financiën/aandeelhouderschap Stadstoezicht BV, 16 juni 2016
- Roy Schrijver, adviseur financiële strategie en coördinatie, 16 juni 2016
- Jos Westerveld: chef basisteam politie Almelo/Twenterand, 20 juni 2016
- Wethouder I. ten Seldam, portefeuillehouder mobiliteit en toezicht&handhaving, 13 oktober 2016
- Chantal Schraa, juridisch beleidsmedewerker milieu, 13 oktober 2016
- Yvonne Ribberink, juridisch beleidsmedewerker handhaving, 13 oktober 2016
- Willem Dijsselhof, teamleider toezicht en handhaving Stadstoezicht BV, 26 oktober 2016

Gesprek fracties/raadsleden op 10 oktober 2016

- Fractie SP: Frits Akse
- Fractie CDA: Leidy Meijer
- Fractie LAS: Louis Kampman, Jan Hammink, Johan van Loon, Gijs Stork
- Fractie PVA: Harry de Olde

Enquêteformulier ingevuld door:

- ChristenUnie: Wouter Teeuw
- D66/Pro Almelo: Gerrit Stam

Bijlage B geraadpleegde documenten

1. Oprichtingsakte Stadstoezicht BV, 25 juni 1999
2. Raamovereenkomst Stadstoezicht BV, 01-01-2000
3. Statuten Stadstoezicht BV, 18 december 2003
4. Dienstverleningsovereenkomst gemeente Almelo en Stadstoezicht Almelo BV, 24 november 2006
5. Collegebesluit Nota Stadstoezicht 2008 over uitbreiding van 10 naar 20, 12 augustus 2008
6. Brief gemeente Almelo Afspraken over handhaving 2011, 2 november 2011
7. Visie op vergunningverlening toezicht en handhaving 2012-2015, mei 2012
8. Verslag Algemene Aandeelhoudersvergadering Stadstoezicht BV, 10 december 2012
9. Auditrapport Stadstoezicht, 29 augustus 2013
10. Procesvoorstel herijking relatie met Stadstoezicht, 17 september 2013
11. Memo auditrapport Stadstoezicht, 4 december 2013
12. Beleidsplan Integrale Veiligheid Almelo 2014-2017, Almelo staat op veiligheid, 30 januari 2014
13. Brief Stadstoezicht Reactie op brief toekomst Toezicht en Handhaving Stadstoezicht, 16 april 2014
14. Visie adviseur veiligheid Stadstoezicht visie, december 2014
15. Verslag overleg directeur Stadstoezicht - Str. Adviseur Veiligheid, 10 maart 2015
16. Jaarbericht Stadstoezicht BV 2014, 28 april 2015
17. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Staatscourant, 18 juni 2015
18. Verslag overleg directeur Stadstoezicht - Str. Adviseur Veiligheid, 24 september 2015
19. Brief gemeente aan Stadstoezicht Financiële bijdrage toezicht en handhaving 2016, 6 oktober 2015
20. Brief Stadstoezicht aan gemeente Financiële bijdrage toezicht en handhaving 2016, 7 oktober 2015
21. Brief Stadstoezicht aan gemeenteraad Informatie financiën Stadstoezicht, 7 oktober 2015
22. Verslag overleg directeur Stadstoezicht –Str. Adviseur Veiligheid, 10 november 2015
23. Memo aan de raad Ontwikkelingen vergunningverlening toezicht en handhaving, 16 november 2015
24. Overzicht kerntaken van Stadstoezicht 2015
25. Overeenkomst met Stadstoezicht 2016, 29 januari 2016
26. Jaarbericht Stadstoezicht BV 2015, 4 april 2016
27. Projectofferte Organiseren integraal toezicht en handhaving, 5 april 2016
28. Collegebesluit Jaarrekening 2015 Stadstoezicht B.V., 28 april 2016
29. Raadsbesluit Aanpassingen Parkeerbeleidsplan, 10 mei 2016
30. Raadsbrief Handhaving door Stadstoezicht, 12 juni 2016
31. Brief Stadstoezicht Informatie over taken en bevoegdheden handhavers Stadstoezicht, 21 juni 2016
32. Brief Stadstoezicht aan gemeenteraad Zorgen over Stadstoezicht, 22 juni 2016
33. Haalbaarheidsonderzoek centraliseren van de taken Toezicht & Handhaving, 2 augustus 2016
34. Collegebesluit Centraliseren toezicht handhaving, 2 augustus 2016
35. Raadsbrief Centraliseren van de taken Toezicht & Handhaving, 30 augustus 2016
36. Brief Stadstoezicht Ingrijpende en verontrustende ontwikkeling bij Stadstoezicht, 22 november 2016
37. Collegebesluit Samenvoegen DVO's Stadstoezicht, 12 december 2016
38. Aantal uitgegeven abonnementen en tarieven parkeren per 1 januari 2017
39. Jaarverslag 2016 Vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Almelo, januari 2017