

Handhaving Wijkbeheer Lelystad

Analyse en aanbevelingen

Amsterdam, 18 november 2003

Jack Wever
Eric Lugtmeijer

Handhaving Wijkbeheer Lelystad

Analyse en aanbevelingen

Amsterdam, 18 november 2003

Jack Wever
Eric Lugtmeijer

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Handhaving Wijkbeheer Lelystad	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Voorlichting en communicatie	5
2.3	Controle van werkzaamheden	5
2.4	Incidentele taken	6
3	Analyse en aanbevelingen	7
3.1	Analyse	7
3.2	Aanbevelingen	9
4	Een verkenning van de toekomst	12
4.1	Taken en bezetting	12
4.2	Plaats in de organisatie	13
4.3	Conclusie	15
	Bijlagen	
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde personen en geraadpleegde experts	17
Bijlage 2	Profiel en takenpakket coördinator handhaving Wijkbeheer	18
Bijlage 3	Gemeentelijk opsporingsambtenaar	20
Bijlage 4	Voorbeeld gemeentelijke handhavingsthema's	21

1 Inleiding

Wijkbeheer in Lelystad

In de gemeente Lelystad is de sector Stadswerken verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud en de (her)inrichting van de openbare ruimte in de stad. De afdeling Wijkbeheer, die onderdeel uitmaakt van deze sector, zorgt voor het dagelijkse onderhoud van de bestratingen, groenvoorzieningen, speeltoestellen, watergangen, rioleringen, recreatiegebieden, stadsbossen en de begraafplaats.

De afdeling Wijkbeheer is daartoe verdeeld in drie secties, twee voor wijktaken (oost en west) en één sectie voor centrale taken. Per wijk is een wijkopzichter aangesteld die de werkzaamheden in de wijk coördineert. De sectie centrale taken voert taken uit die wijkoverstijgend zijn, zoals: ambulante handel, bossen, stadshoofdwegen, buitengebied, stranden en bedrijventerreinen en het toezicht op de openbare ruimte.

Handhaving binnen wijkbeheer

De handhavers Wijkbeheer zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de milieubepalingen in de APV. De handhavingstaak is na een reorganisatie van de gemeente in september 2000 bij de afdeling Wijkbeheer terecht gekomen. Voorheen was deze taak ondergebracht bij voormalige afdeling Afvalstoffen (inmiddels geprivatiseerd tot Flevo Collect). De invulling van de taken en de manier van werken van de handhavers Wijkbeheer is in de afgelopen jaren vooral op de werkvloer vorm gegeven. Ook is sinds de reorganisatie het werkveld van de handhavers Wijkbeheer en de contacten met andere gemeentelijke- en externe partijen duidelijk uitgebreid.

Opdracht

Aan DSP-groep is gevraagd om na analyse van de bestaande situatie een praktisch bruikbaar advies op te stellen over de toekomst van de handhaving Wijkbeheer in de gemeente Lelystad. Dit advies valt uiteen in twee delen:

- 1 korte termijn: een analyse van de huidige situatie en aanbevelingen voor verbeteringen;
- 2 lange termijn: een toekomstvisie voor de handhavingstaken die nu binnen Wijkbeheer worden uitgevoerd.

Het onderzoek is in twee fasen opgedeeld. In de eerste fase is een literatuuronderzoek en documentanalyse uitgevoerd en zijn interviews gehouden met de direct betrokkenen en een aantal personen die vrij direct met de handhavers te maken hebben.

Aangezien de opdracht zich ook heeft gericht op het functioneren van de handhavers Wijkbeheer is uiteraard gesproken met de betrokkenen zelf en een aantal interne en externe actoren die vaak te maken hebben met de handhavers Wijkbeheer. Op basis van het literatuuronderzoek en gesprekken met het hoofd van de sectie centrale taken is hiertoe een lijst met te interviewen personen en een vragenlijst opgesteld.

Nadat een tussenbalans is opgemaakt is in de tweede fase gesproken met personen die op iets grotere afstand staan van de handhavers. Daarnaast is er telefonisch contact geweest met een aantal experts op het gebied van toezicht en (milieu)handhaving.

Opzet rapportage

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreider dan in deze inleiding, ingegaan op de aard van de werkzaamheden van de handhavers Wijkbeheer¹. Daarbij wordt tevens aangegeven wat in theorie verwacht mag worden en wat daar in de praktijk van terecht komt. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van onze analyse en wordt een aantal aanbevelingen gedaan. In hoofdstuk 4 wordt tenslotte een toekomstverkenning geboden.

Noot 1 Wanneer gesproken wordt over 'handhavers Wijkbeheer' dan bedoelen wij daar in dit rapport niet de hondenwachter mee. Hoewel de hondenwachter wel deel uitmaakt van het handhavingsteam van Wijkbeheer, zijn er geen klachten over het functioneren van de hondenwachter. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport (behalve die over het toekomstplaatje) gelden dus alleen voor de 'andere' handhavers Wijkbeheer.

2 Handhaving Wijkbeheer Lelystad

2.1 Inleiding

Zoals aangegeven in de inleiding bestaan de taken van de handhavers Wijkbeheer voornamelijk uit het optreden / reageren op klachten in verband met vervuiling van het openbaar gebied. Anders geformuleerd: het handhaven van de milieubepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarmee is het takenpakket van de handhaver Wijkbeheer een stuk breder dan het takenpakket van de reinigingsagent waar de functie van handhaver uit is voortgekomen.

In de praktijk spitsen de werkzaamheden zich vooral toe op het reageren op meldingen met betrekking tot illegale stortingen in of vervuiling van het openbaar gebied en hinderlijk geparkeerde caravans, aanhangers en auto-wrakken.

Aangezien het handhaven van bepalingen in de APV vraagt om het bezit van de juiste bevoegdheden, moeten de handhavers Wijkbeheer ten minste beschikken over een BOA-diploma en -bevoegdheid. Op de vraag of het behalen van een BOA-diploma voldoende is om als handhaver goed te kunnen functioneren, komen wij in het volgende hoofdstuk terug.

2.2 Voorlichting en communicatie

In het takenpakket van een handhaver is preventie een onderdeel. Dit wordt bereikt door surveillance en voorlichting. Voorlichting kan op verschillende niveaus plaatsvinden: op individueel niveau (bijvoorbeeld het aanspreken of informeren van een bewoner), op het niveau van een overleg (bijvoorbeeld bewonersoverleg of wijkteamoverleg) en ook op het niveau van algemene voorlichting (bijvoorbeeld op scholen).

Communicatie is dan ook belangrijk voor een handhaver en dat uit zich onder meer in het netwerk aan contacten in de wijk en op gemeentelijk niveau dat een handhaver behoort te onderhouden. Deze contacten zijn enerzijds van belang om op de hoogte te blijven van wat er speelt in de wijk en anderzijds om samen met de partners in de wijk en in de gemeente tot een effectieve aanpak van problemen te komen.

Het deelnemen aan overleggen is dan ook een essentiële voorwaarde om als handhaver te kunnen functioneren. De vraag is aan welke overleggen de handhavers Wijkbeheer deel moeten nemen en welke overleggen voor rekening moeten komen van hun leidinggevende.

2.3 Controle van werkzaamheden

Controle van de werkzaamheden van derden behoort ook tot het takenpakket van de handhavers Wijkbeheer. Dit geldt voornamelijk voor de werkzaamheden van Flevo Collect en 't Goed maar ook voor het geval dat bewoners of bedrijven opdracht hebben gekregen om datgene dat zij illegaal hebben gestort weer op te ruimen.

Uiteraard behoort administratie en juridische afhandeling van de werkzaamheden tot het dagelijkse werk van de handhaver. Middels een geautomatiseerd systeem dat gevoed wordt door de medewerkers van het Service Meldpunt en de wijkposten, krijgen handhavers Wijkbeheer dagelijks de meldingen binnen. Als een melding is afgehandeld, behoort men in het systeem in te voeren dat het probleem is opgelost en hoe het probleem is opgelost.

2.4 Incidentele taken

Regelmatig worden in Lelystad door deurwaarders in opdracht van Centrada bewoners uit hun huis gezet. Daarbij wordt een deel van de huisraad (of wat daar van aanwezig is) afgevoerd en worden spullen van waarde op straat geplaatst. De uitgezette bewoner heeft dan enkele uren de tijd om deze waardevolle spullen op te halen alvorens dit, op last van de handhavers Wijkbeheer, ook wordt afgevoerd door Flevo Collect.

De hondenwacht houdt zich voornamelijk bezig met het bestrijden van hondenoverlast maar ook het gemeentelijk hondenbeleid en ongedierte bestrijding horen bij het takenpakket. Omdat dit onderzoek gericht is op het onderdeel handhaving Wijkbeheer, wordt in deze rapportage beperkt ingegaan op de werkzaamheden van de hondenwacht.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Analyse

3.1.1 Verschil tussen verwachting en praktijk

Uit de interviews komt een weinig rooskleurig beeld naar voren. Kort samengevat komt het erop neer dat er nogal een gat zit tussen wat verwacht mag worden van de handhavers Wijkbeheer en datgene wat zij in de praktijk laten zien.²

Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt doordat de betrokkenen onvoldoende functioneren (als handhaver). Dit niet functioneren is een kwestie van houding (onvoldoende bereidheid om overtreders op te sporen en aan te spreken), kennis (weten wat ze wel en wat ze niet kunnen doen als handhaver) en vaardigheden (weten hoe om te gaan met overtreders en met partners in de wijk).

Daarnaast weten zowel internen als externen niet goed wat ze kunnen en mogen verwachten van de handhavers Wijkbeheer. Dat is een kwestie van goede communicatie en dat mag zowel de handhavers Wijkbeheer zelf als de leiding worden aangerekend.

3.1.2 Negatief imago

Er zijn bijna geen direct betrokkenen die een positieve mening hebben over de handhavers Wijkbeheer of over hun functioneren. Dit wordt geïllustreerd door uitspraken als *"geen zichtbaar effect"* (ze laten de troep weghalen maar pakken de oorzaak niet aan), *"überhaupt niet zichtbaar"* (ze zijn onbekend en niet in beeld bij partners in de wijk) en *"ik los de problemen wel op een andere manier op"* (men rekent niet eens meer op de handhavers Wijkbeheer). Los van de vraag in hoeverre er sprake is van slecht functioneren is er dus in ieder geval sprake van een imagoprobleem.

3.1.3 Maatstaven voor functioneren

Gezien de aard van de werkzaamheden van een handhaver (welke volgt uit de taakomschrijving) en omvang van de werkzaamheden (welke valt af te leiden uit het aantal meldingen), mag verwacht worden dat er een aantal indicatoren bestaan op grond waarvan men kan vaststellen of de handhavers Wijkbeheer hun werk doen.

Als eerste is dat het aantal uitgeschreven processen verbaal. Bij de direct leidinggevende is dat aantal niet bekend aangezien de handhavers hem hierover niet informeren.

Noot 2 Zoals eerder vermeld, zijn er over het functioneren van de hondenwachter geen klachten. Met 'handhavers Wijkbeheer' bedoelen wij hier dus expliciet **niet** de hondenwachter.

Volgens de politie³ zijn over geheel 2002 slechts 3 'mini' processen verbaal⁴ bij hen aangebracht door de drie handhavers Wijkbeheer die dat jaar in dienst waren en géén zogeheten 'schrijf' processen verbaal⁵. Het OM bevestigt deze lage aantallen en geeft net als de politie aan dat dit een onacceptabel laag aantal PV's is.

De handhavers zelf beweren dat het er aanzienlijk meer zijn geweest maar dit kunnen zij dat niet aantonen middels hun eigen administratie. Bovendien hebben zij hun leidinggevende niet op de hoogte gehouden van het aantal PV's dat zij uitschrijven, terwijl de gemeente verplicht is om met enige regelmaat de politie te informeren over de activiteiten van haar BOA's. De politie is namelijk op haar beurt weer verplicht om het Openbaar Ministerie te informeren (mede met het oog op het al dan niet verlengen van de BOA-bevoegdheid).

Een tweede maatstaf is de verantwoording van de werkzaamheden in het geautomatiseerde systeem van Wijkbeheer. Tot voor kort vulden de handhavers Wijkbeheer dit systeem niet of zeer beperkt in. Aangezien de handhavers een vrij zelfstandige functie vervullen, die zich grotendeels onttrekt aan het oog van collega's en leidinggevend, is het voor hun leidinggevende niet mogelijk om achteraf te kunnen controleren of de handhavers hun werk goed doen. Vooral niet als de mondelinge terugkoppeling ook nog eens zeer beperkt is.

Het heeft er alle schijn van dat de handhavers zich moedwillig aan controle door hun leidinggevende onttrekken en niet of nauwelijks verantwoording afleggen over de uitgevoerde werkzaamheden. Terwijl een goede verantwoording van groot belang is, zowel voor de medewerker zelf als voor de leidinggevende. Zonder verantwoording kan de medewerker niet aantonen dat hij zijn werk goed doet en kan een leidinggevende geen oordeel vellen over het functioneren van de medewerker.

3.1.4 Negatief oordeel

Op basis van de interviews, het schrikbarend lage aantal PV's en het vrijwel ontbreken van een systematische verantwoording van verrichte werkzaamheden, durven wij de conclusie aan dat de handhavers Wijkbeheer niet naar behoren functioneren.

Noot 3 Dit na controle in het registratiesysteem van de politie op basis van de individuele Tobias-nummers (verbalisantenummers) van de handhavers.

Noot 4 Een 'mini' PV wordt uitgeschreven voor een eenvoudige overtreding waar een standaard boete voor staat. Vergelijkbaar met het door rood licht rijden: de overtreding is simpel en duidelijk, het bewijs is daar en de boete is standaard.

Noot 5 Een 'schrijf' PV wordt uitgeschreven voor overtredingen die onderzoek of nadere toelichting behoeven voordat een boete kan worden opgelegd. Vergelijkbaar met een verkeersongeluk: wat het resultaat is van de overtreding is zichtbaar, het bewijs is voor een belangrijk deel wel aanwezig maar dient nog wel beschreven te worden.

3.2 Aanbevelingen

3.2.1 Aansturing

Als gekeken wordt naar wat er binnen de huidige situatie kan worden verbeterd dan behoeft vooral de aansturing van de handhavers alle aandacht. De functie van handhaver brengt naast veel vrijheid ook een grote eigen verantwoordelijkheid met zich mee. Het lijkt erop dat de vrijheid wel is genomen maar de bijbehorende verantwoordelijkheden niet. Deze situatie is door de leiding onvoldoende gecorrigeerd.

Feitelijk is de situatie verergerd op het moment dat Flevo Collect zelfstandig werd en de taken van de reinigungsagenten bij Wijkbeheer zijn ondergebracht. Er is toen een vacuüm in leidinggeven ontstaan dat niet opgevuld kon worden door één van de drie handhavers coördinerende taken te geven (zonder daar hiërarchische bevoegdheden aan toe te voegen). Vanaf dat moment is de boel in feite "gaan zwemmen". Daarbij is de coördinerende rol die de opzichter Centrale taken was toebedacht, door omstandigheden niet van de grond gekomen.

Om tot verbetering van de aansturing van de handhavers Wijkbeheer te komen, is het naar onze mening nodig om een coördinator/ aan te stellen met hiërarchische bevoegdheden. Wij hebben in bijlage 2 een profielschets toegevoegd voor deze coördinator die als belangrijkste taak heeft om de zaak weer op de rails te zetten.

3.2.2 Kennis en vaardigheden

Naast een verbetering van de aansturing is het naar ons idee ook nodig om kritisch te kijken naar de kennis en vaardigheden van de handhavers. Dat iemand een BOA-diploma heeft, wil nog niet zeggen dat men weet hoe (handhavend) om te gaan met (lastige) klanten. In een recente pilot met bestuurlijke transacties⁶ is weer eens bevestigd dat training in omgang met praktijksituaties van essentieel belang is om een goede handhaver te zijn. De magere oogst aan processen verbaal is wat dat betreft illustratief.⁷

3.2.3 Communicatie

Wat communicatie betreft valt er ook nog het nodige te bereiken. Om optimaal te kunnen functioneren en iets te kunnen bereiken, heeft een handhaver contacten nodig in de wijk, zowel met andere actoren in de wijk als met de bewoners. Dat betekent in ieder geval actief opbouwen en benutten van het netwerk in de wijk en deelname aan een aantal (praktische) overleggen in de wijk. De agenda moet zich dan wel lenen voor een constructieve en, qua besteding van tijd, nuttige bijdrage van de handhavers Wijkbeheer. Daar kunnen zij zelf in sturen door agendapunten in te brengen en de voor hen relevante onderwerpen vooraan op de agenda te laten zetten.

Noot 6 Onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten, Den Haag, november 2002.

Noot 7 Behalve een kwestie van vaardigheden is het in dit geval ook een kwestie van houding: de wil om een zaak op te lossen, de dader te vinden en deze aan te spreken, lijkt te ontbreken.

Onder communicatie verstaan wij ook voorlichting. Daar wordt nu nagenoeg niets aan gedaan. De vraag is of dit de taak is van de nieuw aan te stellen coördinator of dat de handhavers hier zelf een rol in kunnen spelen.

3.2.4 Functieprofiel

Als gesproken wordt over het belang van communicatie dan kan dit consequenties hebben voor het functieprofiel en de bijbehorende schaal. Los van het schaalniveau is de huidige functieomschrijving vrij summier (zeker in vergelijking met de vorige functieomschrijving). Zij behoeft dan ook aanpassing of aanvulling met een concrete taakomschrijving. Is deze aangepaste functieomschrijving beschikbaar dan is het zaak dat de handhavers Wijkbeheer zich hieraan conformeren en gaan functioneren zoals dat van hen vereist wordt.

3.2.5 Resultaatgerichte afspraken

Een waarschuwing van de kant van het Openbaar Ministerie betreft het aantonen van de noodzaak om over een bijzondere opsporingsbevoegdheid te beschikken. Zoals eerder is aangegeven, wordt door de handhavers Wijkbeheer nauwelijks handhavend opgetreden. Een aantal van 3 mini processen verbaal voor drie BOA's over een geheel jaar, getuigt niet van enige noodzaak! Het risico bestaat dan ook dat in de toekomst een vernieuwing van de BOA-bevoegdheid wordt geweigerd.

Voor de politie gelden tegenwoordig prestatie-eisen wat betreft het aantal processen verbaal dat men jaarlijks opmaakt. Ditzelfde mag verwacht worden van de handhavers Wijkbeheer. Daarbij kan gedacht worden aan minimaal één procesverbaal ('mini' of 'schrijf' PV) per effectieve werkweek.

Daarnaast dienen de werkzaamheden van de handhavers zo concreet en meetbaar mogelijk gemaakt te worden. Denk daarbij aan het aantal meldingen dat per dag of week per wijk wordt verwerkt door de handhavers Wijkbeheer. Heel belangrijk daarbij is de wijze waarop dit gebeurt: is er contact geweest met de overtreder, in welke vorm, wie heeft de boel opgeruimd, op wiens kosten, etc. Verder dienen er afspraken gemaakt te worden over het aantal caravans, aanhangwagens en autowrakken dat per jaar wordt gestickerd en weggesleept; het aantal hondenmeldingen dat wordt doorgegeven aan de hondenwacht; het aantal keer dat men aanwezig is tijdens een vergadering op de wijkpost; het aantal keer dat men aanwezig is tijdens de briefing van de wijkagenten; de wijze van terugkoppeling; etc. etc.

3.2.6 MAS-systeem

Op een aantal punten kan het MAS-systeem⁸ aangepast worden. Door voor de medewerkers van het Service Meldpunt de mogelijkheid te creëren om te kunnen zien wat er aan een bepaalde klacht is/wordt gedaan, kan - waar nodig - terugkoppeling worden gegeven aan bewoners. Daarnaast moet het

Noot 8 Klachten en meldingen worden door de medewerkers van het Service Meldpunt en door de wijkposten in het MAS-systeem ingevoerd en komen vervolgens in de werk voorraad van de handhavers Wijkbeheer en wijkopzichters. Na afhandeling van een zaak, dient in het systeem ingevoerd te worden dat een klacht of melding in behandeling is genomen en 'hoe' deze is of wordt afgehandeld.

mogelijk zijn om klachten die betrekking hebben om een en hetzelfde probleem, te bundelen. Nu worden deze nog als aparte klacht ingevoerd, hetgeen tot dubbele meldingen leidt.

Tot slot is het zo dat het systeem ervan uitgaat dat een klacht of melding binnen een bepaalde termijn wordt afgehandeld. In sommige gevallen is dat niet het geval omdat een bewoner bijvoorbeeld een langere termijn heeft gekregen waarbinnen een probleem dient te worden opgelost alvorens er handhavend wordt opgetreden.

3.2.7 Meer middelen

Er wordt wel eens gezegd dat degene die het minst nodig hebben, het meeste vragen. De handhavers Wijkbeheer vinden dat ze meer middelen nodig hebben om goed te kunnen functioneren. Concreet gaat het om:

- toegang tot de gemeentelijke basisadministratie (GBA);
- toegang tot de kentekenregistratie;
- beschikbaarheid van portofoon (voor snel contact met politie⁹)

Onze indruk is dat er goede alternatieven zijn om aan de problemen die aan deze vragen ten grondslag liggen, tegemoet te komen. Zo kan inzage in het GBA via een collega bij burgerzaken en het opvragen van een kenteken via de wijkagent. Bovendien dient de vraag gesteld te worden hoe vaak deze middelen nodig zijn. Verder is de mobiele ontvangst in heel Lelystad goed en de meldkamer snel gebeld.

3.2.8 Structurele problemen

Tot slot zijn er twee structurele problemen die aandacht behoeven: de cocons en het takenpakket van Het Goed (combinatie van ophalen van herbruikbaar materiaal en grof vuil) in relatie tot de plaats waar het materiaal wordt aangeboden (veelal op een 'anonieme' plek in het openbaar domein). Deze punten vallen buiten ons onderzoek maar gezien de structurele aard van de problemen, willen we ze als aandachtspunten niet onvermeld laten.

Noot 9 Dit in het geval dat men te maken krijgt met een lastige klant. Als de handhavers Wijkbeheer voldoende communiceren met hun partners in de wijk dan weten ze wanneer zij problemen kunnen verwachten. Eventueel kunnen zij dan samen met de wijkagent opereren. Bovendien werkt de mobiele telefoon bijna even snel als de portofoon.

4 Een verkenning van de toekomst

4.1 Taken en bezetting

4.1.1 Takenpakket

Wat het takenpakket betreft, dient vooraf gesteld te worden dat als eerste de handhavers Wijkbeheer moeten gaan doen wat van hen verwacht wordt. Daarna kan gesproken worden over het uitbreiden van hun takenpakket.

De BOA bevoegdheid van de handhavers Wijkbeheer is in huidige vorm vrij ruim gesteld (o.a. Wet milieu, Wet bodem en APV-verordeningen). In de praktijk richten de handhavers Wijkbeheer zich nu maar op een heel beperkt deel van hun bevoegdheid. Een eventuele uitbreiding van het takenpakket kan dan ook eerst binnen de bestaande bevoegdheden worden gezocht.

4.1.2 Nieuwe BOA-functies

De huidige functie van handhaver Wijkbeheer is in zekere zin komen te vervallen met de komst van de nieuwe functielijst BOA.¹⁰ Deze bevat een vijftal nieuwe functies die qua taak en werkveld (toezicht en handhaving in de openbare ruimte) elkaar aanvullen. Dit zijn:

- 1 Flora- en faunabeheerder;
- 2 Parkeercontroleur;
- 3 Milieuopsporingsambtenaar;
- 4 Controleur openbare ruimte;
- 5 Gemeentelijk opsporingsambtenaar.

Binnen een discussie over een gemeentebreed handhavingsbeleid en het doorlichten van bestaande handhavingstaken, zullen deze nieuwe functieomschrijvingen – en met name de eerste vier – zeker een rol gaan spelen.

Voor de huidige situatie is relevant dat de functie van handhaver Wijkbeheer is opgegaan in de nieuwe functie van milieuopsporingsambtenaar. De bevoegdheden van de milieuopsporingsambtenaar zijn weer ruimer dan die van de huidige handhaver. Aangezien de handhavers Wijkbeheer in hun huidige functioneren slechts gebruik maken van een deel van hun bevoegdheden, zal de nieuwe functie van milieuopsporingsambtenaar meer dan genoeg ruimte bieden voor uitbreiding van het takenpakket.

4.1.3 Bezetting

Om een uitspraak te kunnen doen over wat een 'redelijke' bezetting is, is aan de secretaris van de club Toezichthouders Openbare Ruimte (Thor) gevraagd welke bezettingsnormen er bestaan. Uit onderzoek naar het aantal fte's op het gebied van handhaving in de openbare ruimte, zoals die door handhavers Wijkbeheer wordt uitgevoerd, blijkt dat een norm van 1 functionaris op 20.000 inwoners wordt gehanteerd.

Noot 10 Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Ministerie van Justitie, Den Haag, 6 mei 2002

Betreft het een slaapwijk of een kleinere plattelandsgemeente dan ligt de norm op ongeveer 1 functionaris per 25.000 inwoners. In binnensteden van grote steden wordt over het algemeen een inzet van 1 functionaris op 15.000 inwoners gehanteerd. In de binnenstad van bijvoorbeeld Amsterdam (grote steden problematiek, veel toerisme en middenstand) is 1 functionaris op 10.000 inwoners werkzaam. Uiteraard is een en ander afhankelijk van het takenpakket en het ambitieniveau.

Gezien de grootte van de gemeente Lelystad, lijkt een aantal van drie handhavers Wijkbeheer daarom vooralsnog voldoende. Een aantal van de geïnterviewde personen heeft ook aangegeven dat dit aantal wat hen betreft voldoende is. Bovendien, zolang de handhavers Wijkbeheer niet doen wat van hen verwacht mag worden, kan niet worden aangetoond dat de huidige bezetting onvoldoende is.

4.2 Plaats in de organisatie

4.2.1 Handhaving 'smal en breed'

Waar, gezien de huidige stand van zaken, een discussie over takenpakket en bezetting voorbarig genoemd mag worden, is een discussie over de inbedding in de organisatie wel op zijn plaats. Aan de ene kant kan gesteld worden dat de inzet van de handhavers Wijkbeheer een onderdeel vormt van integraal wijkbeheer en daarmee bij wijkbeheer hoort. Aan de andere kant kan gesteld worden dat de inzet van de handhavers Wijkbeheer onderdeel is van integraal handhavingsbeleid en daarmee binnen een groter toezichts- en handhavingsverband hoort.

Wij adviseren dan ook om deze twee mogelijkheden tegen elkaar af te zetten door voor elke optie de voor- en nadelen te benoemen.

Handhaving Wijkbeheer blijft bij Wijkbeheer

Voordelen	Nadelen
ze vormen 'oog en oor' van wijkbeheer	kleine club handhavers waardoor geen kritische massa
Integraal management is mogelijk (strategie en beleid)	vreemde eend in de bijt (zowel voor collega's als voor leiding)
Operationeel management via contacten met wijkopzichter	geen mogelijkheid voor herstart c.q. frisse start

Handhaving Wijkbeheer wordt onderdeel van breder handhavingsteam

Voordelen	Nadelen
kennis en opleiding	afstand tot wijkbeheer (te ondervangen door goede samenwerking en afspraken)
Houding en werkwijze	minder invloed wijkbeheer op handhavingsprioriteiten
relatie met politie en justitie (handhavingspartners)	geen 'oog en oor' meer voor wijkbeheer
Integrale handhaving (bestuurlijke wens)	
frisse start	

Het is natuurlijk aan de opdrachtgever om te bepalen wat belangrijk gevonden wordt. De keus om de handhaving Wijkbeheer onderdeel te laten maken van een breder handhavingsteam lijkt wellicht een aantrekkelijke, het taakveld van de handhavers Wijkbeheer blijft hetzelfde en daarmee verdwijnt het

probleem van het niet functioneren niet. Ons advies is om bij de afweging rekening te houden met drie zaken:

- 1 in hoeverre worden de taken van de handhavers Wijkbeheer meegenomen in het integraal management van Wijkbeheer;
- 2 als onderdeel van een integraal handhavingsteam zullen de handhavers Wijkbeheer naar alle waarschijnlijkheid beter gaan functioneren;
- 3 de wens van het bestuur om te komen tot integrale handhaving.

Onze voorkeur gaat er naar uit de handhavers in de toekomst een plaats te geven naast andere handhavers (dus in een bredere handhavingsorganisatie). Doordat handhaving een vak apart is, vraagt het om specifieke competenties. Het bij elkaar voegen van functies met dezelfde competentieprofielen, is daarvan de logische consequentie. Daarmee wordt bovendien een omgeving gecreëerd waarbinnen de handhavers Wijkbeheer kunnen groeien in hun handhavingstaken.

Voor de korte termijn stellen wij voor de betrokken handhavers bij Stadswerken te houden. Dit om een goede invulling te geven aan de taken die nu reeds op het bord van de handhavers van Stadswerken liggen en die snel moeten worden opgepakt.

4.2.2 Plaats binnen het gemeentebrede handhavingsbeleid

Welke handhavingstaken bij elkaar gevoegd kunnen worden, is een discussie die in veel gemeenten speelt. Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam heeft handhaving de nodige aandacht gekregen en worden gemeenten gestimuleerd om te komen tot een integraal handhavingsbeleid.

Recent is in Lelystad besloten om een integraal handhavingsbeleid op te stellen. Als startpunt wordt geïnventariseerd welke handhavingstaken er binnen de verschillende afdelingen worden verricht. Als dat bekend is zal een visie ontwikkeld moeten worden op handhaving in Lelystad en dienen er thema's benoemd te worden.

In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van (mogelijke) gemeentelijke handhavingsthema's. Dit overzicht is gebaseerd op de inventarisatie van handhavingstaken door gemeentelijke overheden die het Ministerie van Justitie heeft laten uitvoeren (januari 2003). Een aantal van deze thema's valt nu al onder het takenpakket van de handhavers Wijkbeheer van de gemeente.

Zijn de thema's benoemd dan kunnen de taken ingevuld worden en daarmee het organisatorische plaatje. Als we kijken naar de handhavers Wijkbeheer en welke plaats deze hebben in een aantal andere (grote) gemeenten, dan zien wij dat zij steeds vaker een plek krijgen in een brede toezicht en handhavingsorganisatie¹¹. Voor welke vorm wordt gekozen in Lelystad en wat de consequenties hiervan zijn voor de handhavers Wijkbeheer is afhankelijk van de keuzes die de gemeente maakt.

Noot 11 In Deventer zijn bijvoorbeeld de stadswachten, de parkeercontroleurs, de handhavers Wijkbeheer, milieu en bouwtoezicht, milieuhandhaving en bedrijvencontrole in één organisatie ondergebracht en in Den Haag werkt men met multidisciplinaire handhavingsteams

4.2.3 Groeimodel

Een van de keuzes die gemeente kan maken houdt verband met de eerdergenoemde functie van gemeentelijk opsporingsambtenaar (GOA) interessant. Deze functie is opgebouwd uit een viertal deelfuncties, te weten de flora- en faunabeheerder, de parkeercontroleur, de milieuopsporingsambtenaar en de controleur openbare ruimte. Het ministerie van Justitie stelt echter de nodige eisen voordat een gemeente een GOA kan aanstellen (zie bijlage 3). Daarnaast dient ook de gemeentelijke organisatie klaar te zijn voor de invoering van de GOA. In onze visie vormt de GOA een laatste stap in een ontwikkeling van taakgerichte en redelijk autonoom opererende BOA's (zoals nu het geval is) via een bundeling van taakgerichte BOA's in een brede toezichts- en handavingsorganisatie naar een situatie waarin BOA's niet langer enkele specifieke taken vervullen maar breed inzetbaar zijn als gemeentelijk opsporingsambtenaar (GOA).

Feitelijk hebben we het hier over de stap van losse delen via de stap van een integraal team naar de stap van integrale functie. Dat vraagt echter wel het nodige van de organisatie: een goed georganiseerde toezichts- en handavingsorganisatie met een adequate frontoffice (o.a. centraal telefoonnummer) en backoffice. Het kan de ambitie van de gemeente Lelystad zijn om naar die situatie toe te werken maar dat kan alleen stap voor stap en als onderdeel van een integraal handavingsplan. De uiteindelijke consequentie van deze ontwikkeling is het verdwijnen van de functie van handhaver Wijkbeheer.

4.3 Conclusie

De plaats van handhaving Wijkbeheer in de gemeentelijke organisatie staat los van het aanstellen van een coördinator om de handhaving Wijkbeheer weer op de rails te krijgen. Of de handhaving Wijkbeheer nu bij Wijkbeheer blijft of binnen een bredere toezichts- en handavingsorganisatie wordt geplaatst; een betere en directe aansturing van de handhavers blijft noodzakelijk.

Ten aanzien van de discussie over handhaving Wijkbeheer heeft het aanstellen van een coördinator dan ook de hoogste prioriteit. Waar handhaving Wijkbeheer vervolgens wordt ondergebracht is van secundair belang. Onze voorkeur gaat er duidelijk naar uit om deze taak onder te brengen in een bredere toezichts- en handavingsorganisatie. Daarom is het bij het aantrekken van een coördinator handhaving Wijkbeheer wel van belang om te kijken in hoeverre deze persoon zou passen in genoemde bredere organisatie en een rol kan spelen in de discussie daaromtrent.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen en geraadpleegde experts

Eerste ronde

- hoofd van de afdeling Wijkbeheer – Anton Maris
- hoofd van de sectie centrale taken – Jack van Asselt (geeft in de praktijk leiding aan de handhavers)
- voormalige coördinator handhaving (nu met pensioen) – Jan Kanis
- handhavers Wijkbeheer – Dennis Bruins en Alex Kamstra
- hondenwacht – Herbert Wit
- Service Meldpunt - Ione Ciolina en Prabha Bechan
- opzichter centrale taken – Bert Hagewoud
- wijkopzichters - Pieter Dijkstra en Herman Hulsman
- wijkcoördinatoren – Hasan Arslan en Hilbrand Werkman
- wijkagenten – Jelle de Haan en Hans van de Berg
- contactpersoon Flevo Collect – Rob Wijburg
- contactpersoon Het Goed – Hetty Fokkink

Tweede ronde

- oud-chef basiseenheid oost politie Lelystad – Egbert Rinsma
- districtsmilieucoördinator politie Flevoland - Jan Dirk Langeweg
- parketsecretaris Openbaar Ministerie Zwolle/Lelystad – Jaap Tadema
- Ministerie van Justitie – René Hagen – programmabureau Handhaven op Niveau
- Ministerie van Justitie – Reinier van Loon – project bestuurlijke transactie
- Nederlands Politie Instituut (NPI) – Jeanine Nas - milieuhandhaving
- Landelijk Selectie en Opleidingscentrum Politie (LSOP) – Arie de Wit – informatie en expertise centrum milieu
- Ministerie van Justitie – Eliane Eijnwachter - milieuhandhaving
- Ministerie van Justitie – Carla Boekestein – functielijst BOA

Bijlage 2 Profiel en takenpakket coördinator handhaving Wijkbeheer

Waarom een coördinator?

De belangrijkste reden om een nieuwe coördinator aan te stellen is dat er orde op zaken gesteld dient te worden. De handhavers Wijkbeheer functioneren niet naar behoren en laten daardoor hun taken liggen. De aan te stellen coördinator zal functioneel leiding moeten geven aan de betrokken medewerkers.

Interim of niet?

Daarbij kan gekozen worden voor een interim coördinator of voor een coördinator op een tijdelijk contract. Elke keuze heeft zijn voor- en nadelen waarbij de volgende overwegingen meegenomen dienen te worden:

- Er is volgens ons geen onduidelijkheid over de capaciteitsvraag. Op basis van ons onderzoek durven wij de conclusie aan dat de handhaving Wijkbeheer met drie man (exclusief hondenwachter) voldoende bezet is.
- Een interim coördinator is relatief duur op een bezetting van twee handhavers Wijkbeheer die het werk doen. Een kwestie van overkill dus.
- Het invullen van de functie van coördinator kan deels los gezien worden van de vraag waar de handhavers Wijkbeheer in de toekomst worden ondergebracht. Handhaving zal altijd een aparte tak van sport blijven.
- Nadeel van een vaste coördinator kan zijn dat deze wat minder makkelijk orde op zaken kan stellen als leidinggevende dan een interimmer. Dit kan ondervangen worden door iemand aan te stellen die stevig kan leidinggeven.
- De aan te stellen coördinator kan voor een periode van twee jaar aangeesteld worden. Binnen die periode moet de zaak weer op de rails staan en er zicht zijn op een eventuele nieuwe plaats in de organisatie. Functioneert de nieuwe coördinator en past deze binnen de nieuwe plek dan kan een vaste aanstelling volgen.

Profiel

De coördinator moet voldoen aan het volgende profiel:

- stevige persoonlijkheid;
- standvastig;
- communicatief goed;
- ervaring met leidinggeven op de werkvloer (type meewerkend voorman);
- goede coach;
- kennis en ervaring op het gebied van milieuhandhaving;
- BOA-opleiding, handhavingservaring en milieukennis;
- affiniteit met voorlichting en overbrengen van kennis (educatie).

Ambitie

- Zet de handhaving Wijkbeheer goed op in 2 jaar.
- Loodst het team handhavers Wijkbeheer mogelijk in een ander haven (buiten de sector Stadswerken).

Taken

- De coördinator heeft hiërarchische bevoegdheden naar de andere handhavers en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gehele takenpakket. Daarbinnen heeft hij een aantal specifieke taken:
 - geeft dagelijks leiding aan 2 handhavers Wijkbeheer;

- stelt (dagelijkse) prioriteiten voor de handhavers Wijkbeheer vast (werkbegeleiding);
- stuurt de handhavers Wijkbeheer aan op basis van resultaatgerichte afspraken;
- beoordeelt werkzaamheden en werkdruk, stuurt zo nodig bij en rapporteert periodiek richting management;
- organiseert en voert educatieve taken uit (scholen, wijkoverlegvormen, initiëren voorlichtingsmateriaal);
- vertegenwoordigt de handhavers Wijkbeheer in externe overleggen met uitzondering van de wijkoverleggen (daar dienen de handhavers Wijkbeheer zelf aan deel te nemen);
- zet het beleid van de handhavers Wijkbeheer neer en ontwikkelt werkmethoden;
- heeft als handhaver de winkelgebieden en industriegebieden onder de hoede;
- stelt een jaarprogramma op (welke doelen worden gerealiseerd);
- wordt binnen Wijkbeheer aangestuurd door het hoofd sectie centrale taken;
- vertegenwoordigt de handhavers in het opzichtersoverleg van Wijkbeheer.

Werkverdeling

Overwogen zou kunnen worden om de handhavers elk een aantal woonwijken te laten doen (verdeling oost/west), de coördinator het centrumgebied en industrieterreinen en de hondenvachter het buitengebied.

Relatie met opzichter Centrale Taken

Gegeven de onvermijdelijke overlap in takenpakket tussen de aan te stellen coördinator en de opzichter Centrale Taken dient deze laatste functie ook tegen het licht gehouden te worden. Om goed te kunnen functioneren zal de coördinator immers een deel van de taken van de opzichter Centrale Taken over moeten nemen (toezicht op handhavers, contacten met Flevo Collect en Het Goed, etc.).

Bijlage 3 Gemeentelijk opsporingsambtenaar¹²

Een groot aantal functies die bij de gemeenten werden gehanteerd, is samengebracht onder de algemene functie van gemeentelijk buitengewoon opsporingsambtenaar (gemeenteboa). Gemeenten blijken behoefte te hebben aan een flexibele, breed inzetbare buitengewoon opsporingsambtenaar. De bestaande functies in kleinere gemeenten zijn veelal geen fulltime baan, waardoor naar combinaties wordt gezocht, teneinde de buitengewoon opsporingsambtenaar flexibeler in te kunnen zetten. Dit heeft ertoe geleid dat er een onoverzichtelijke situatie is ontstaan van gecombineerde functies. Het toezicht op de bevoegdheden wordt hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt.

De gemeenteboa is opgebouwd uit een viertal deelfuncties, te weten de flora- en faunabeheerder, de parkeercontroleur, de milieuopsporingsambtenaar en de controleur openbare ruimte. De functie van gemeenteboa kan eerst worden toegekend indien de gemeente conform artikel 4, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar de noodzaak heeft aangetoond dat een combinatie van twee of meer van de bovengenoemde deelfuncties noodzakelijk is. De functie van gemeenteboa bestaat uit een "optelsom" van de vier deelfuncties.

Omdat het niet wenselijk is om door middel van de gemeenteboa een soort "gemeentepolitie" te herintroduceren, wordt de gemeenteboa in het gebruik van de aan hem toegekende bevoegdheden beperkt. De gemeenteboa mag slechts gebruik maken van de bevoegdheden die hij voor de uitoefening van zijn functie nodig heeft en waarvoor hij eventueel een specifiek op de functie toegesneden, aanvullende opleiding van de werkgever heeft gevolgd, die komt bovenop de reguliere boa-opleiding. Voor zowel de werkgever als de (direct) toezichthouders is hier een belangrijke taak weggelegd.

Het is niet toegestaan om de functie van gemeenteboa te combineren met andere functies. Bij de aanvraag wordt tevens de eis gesteld dat een aanstellingsbrief van de desbetreffende gemeente wordt overgelegd. De buitengewoon opsporingsambtenaar moet dus in gemeentelijke dienst zijn als bezoldigd ambtenaar.

In de brief van 1 maart 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt voorts, kort gezegd, aangegeven dat de constructie waarbij gemeenten buitengewoon opsporingsambtenaren betrekken van particuliere bedrijven en deze buitengewoon opsporingsambtenaren als onbezoldigd ambtenaar van gemeente aanstellen, wordt afgebouwd. Dit wil zeggen dat er geen nieuwe boa-aktes worden toegekend aan particulieren die als onbezoldigd ambtenaar bij een gemeente zijn aangesteld. Degenen die reeds over een dergelijke akte beschikken, mogen deze evenwel behouden, totdat de geldigheidsduur van de akte is verstreken. Zoals ik hierboven reeds heb gemeld zal ten aanzien van de handhaving van het parkeerbeleid een uitzondering worden gemaakt.

Noot 12 Functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar, Ministerie van Justitie, 6 mei 2002.

Bijlage 4 Voorbeeld gemeentelijke handhavingsthema's¹³

1. afval
2. zwerfafval (waaronder wrakken op de weg)
3. belastingen (OZB)
4. bestemmingsplan
5. bijstand
6. bouw- en woningtoezicht
7. brandveiligheid gebouwen
8. prostitutie/buitensex
9. hard- en softdrugs
10. evenementen
11. gebruiksvergunning
12. geluidsoverlast
13. geweld
14. honden
15. horeca
16. kamerbewoning
17. kinderdagverblijven/peuterspeelzaal
18. kwaliteit woningen
19. leerplicht
20. markten
21. milieutoezicht
22. monumenten en archeologie
23. gebruik openbare ruimte
24. overlast jeugd/vandalisme
25. woning/woonomgevingsklachten
26. parkeeroverlast
27. parkeerbelastingen
28. reclame/winkeluitstallingen
29. slopen zonder vergunning
30. stroperij
31. venten
32. verkeersveiligheid
33. vreemdelingen

Noot 13 Rapport "*Inventarisatie handhavingstaken voor gemeentelijke overheden*", in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag, 31 januari 2003.