

Rapport

Toekomstscenario's voor Toezicht

In opdracht van: B&W
Opdrachtnemer: José Heskes, Toezicht
Redactie: Jan Smits, SBC
versie: definitief voor college 23.09.2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Ontwikkelingen tot nu toe:
 - 2.1. Ontwikkelingen leefbaarheid en veiligheid
 - 2.2. Ontwikkeling Toezicht in Dordrecht
 - 2.3. Ontwikkelingen bij andere gemeenten
3. Nieuwe externe ontwikkelingen
4. Nieuwe interne ontwikkelingen
5. Huidige situatie
6. Randvoorwaarden en uitgangspunten voor een toekomstscenario
7. Selectie van mogelijke scenario's
8. Vergelijking van vier toekomstscenario's
9. Advies

1. Inleiding

1.1. Toekomstperspectief

Het toekomstige team van Toezicht bestaat uit goed opgeleide professionele buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Als verlengstuk van het stadsbestuur zijn zij de ogen en oren van de gemeente en dragen medeverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en leefbaarheid in de openbare ruimte. De boa's weten wat er speelt in een wijk en werken samen met gebiedsmanagers, politie, wooncorporaties, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners. Zij gaan het gesprek 'op straat' aan om met betrokkenen de leefbaarheid en veiligheid in de wijk tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid te maken. Boa's maken deel uit van wijkteams en leveren op basis van hun expertise een bijdrage aan de opgaven in de stad. Zij weten wanneer en waar er behoefte is aan extra toezicht en handhaving. Het werken buiten op straat staat bij Toezicht voorop. Daarbij gebruik makend van moderne technieken en verbeterde informatie-uitwisseling. De binnendienst zorgt ervoor dat het werk zo effectief mogelijk uitgevoerd kan worden. Indien nodig wordt het team versterkt vanuit een flexibele schil van boa's.

Voor het realiseren van dit toekomstperspectief zijn verschillende scenario's mogelijk. In dit rapport worden de meest realistische scenario's geschetst en een advies gegeven.

1.2. De opdracht

Toezicht heeft al jaren te maken met ontwikkelingen in het werkveld die grote invloed hebben op de taken en het functioneren. Bij het college en de directieraad is de behoefte ontstaan om voor Toezicht een onderzoek uit te voeren naar mogelijke toekomstscenario's. Aan de directeur Toezicht is de opdracht verstrekt en gevraagd voor 1 juli 2014 te rapporteren. Inmiddels is besloten dat aan alle interne bedrijven wordt gevraagd om nieuwe toekomstscenario's te ontwikkelen.

In de tussentijd is ook het nieuw politiek akkoord 2014-2018 tot stand gekomen. Hierin krijgt het thema leefbaarheid en veiligheid onverminderde aandacht. Het uitgangspunt daarbij is dat overlast bestreden wordt. Er wordt gekozen voor een geïntegreerde aanpak van het bieden van voorzieningen en het handhaven en toezien op de regels.

Deze rapportage stelt het college in staat om een keuze te maken voor een toekomstscenario voor Toezicht en wordt afgesloten met een advies.

Het rapport geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1. Op welke interne en externe ontwikkelingen moet Toezicht inspelen waar het gaat om toezicht en handhaving in de openbare ruimte en de toekomst van het bedrijf?*
- 2. Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken en welke toekomstscenario's kunnen daarvoor een oplossing bieden?*
- 3. Welke afwegingen moeten worden gemaakt bij de keuze voor een toekomstscenario?*

2. Ontwikkelingen tot nu toe

2.1. Ontwikkelingen leefbaarheid en veiligheid

Sinds de jaren tachtig is de politie zich meer en meer gaan concentreren op haar kerntaken, de handhaving van de openbare orde, de opsporing van (zwaardere) strafbare feiten en de noodhulpverlening. Al doende heeft de politie een deel van de handhavingstaken losgelaten die van invloed zijn op de leefbaarheid:

- de bestrijding van 'kleine ergernissen';
- veel voorkomende lichtere overtredingen;
- sociaal hinderlijk gedrag.

Ondertussen ontstond op dat terrein een toename van de problematiek en kwam de leefbaarheid steeds meer onder druk te staan. Vooral in de steden was sprake van toename van hinder, ergernissen en overlast en ontstond een handhavingstekort. Steeds meer gemeenten begonnen zich te manifesteren met toezicht in de openbare ruimte. De stadswachten deden hun intrede. Naast het verbeteren van de leefbaarheid wilden de gemeenten ook langdurig werklozen aan het werk helpen in functies van maatschappelijk nut. Dit kon in de functie van stadswacht. Daarom werden niet al te hoge eisen gesteld en had een stadswacht weinig gezag.

De verharding van de samenleving zette door (meer overlast, meer 'korte lontjes' en minder ontzag voor de overheid) en de politie trok zich verder terug op haar kerntaken. Stadstoezicht ontwikkelde hierin mee. Er kwamen meer bevoegdheden, steeds meer toezichtmedewerkers werden vanaf 1994 buitengewoon opsporingsambtenaren, de opleidingseisen namen toe en ook de boea-eisen werden strenger. Vanaf 2007 konden gemeenten ook bestuurlijke boetes of bestuurlijke strafbeschikkingen opleggen. Toezicht ontwikkelde zich van uitsluitend oog en oor functie naar interventie. Daarmee kwam de nadruk meer te liggen op handhaving. Hiermee werd toezicht en handhaving in de openbare ruimte (in 2010 door de minister afgebakend als boea-domein 1) een echte kerntaak bij gemeenten. Ondanks de terugtrekking bleef de politie de operationele regie uitvoeren op het toezicht in gemeenten, functioneerde als achtervang en door samenwerking en door informatie-uitwisseling werd zowel het toezicht als het politiewerk verbeterd.

2.2. De ontwikkeling van Toezicht in Dordrecht

Stadswachten als oog en oor van de politie en als conciërge van de stad.

In 1989 is Stadswacht Dordrecht als onderdeel van de gemeentelijke organisatie met subsidie van het rijk gestart als leerwerkbedrijf en om te voorzien in toezicht en dienstverlening op straat (gastheerschap). In deze fase hadden de Dordtse stadswachten nog geen opsporings- en sanctiebevoegdheden en geen geweldsmiddelen. De aanwezigheid van stadswachten in uniform in het straatbeeld had desondanks een preventieve werking.

Omdat de stadswacht na enkele jaren zijn bestaansrecht had bewezen en goed werd beoordeeld, kwamen er taken bij: toezicht in de wijken, parkeergarages, bij het station, bij scholen en in de parken. Deze feiten en het aflopen van werkgelegenheidssubsidies hadden tot gevolg dat de gemeente de financiering van de stadswachten geleidelijk ging overnemen. Een deel van de stadswachten kon daardoor bij de gemeente in dienst blijven.

Van toezicht naar handhaving

In 2001 werd Stadswacht Dordrecht omgedoopt naar Toezicht. Vanaf 2004 begon er een kentering op te treden en was Toezicht actief in alle wijken. De stadswachten werden in 2001 samengevoegd met de parkeercontroleurs en de milieucontroleurs en Toezicht ging ook voor Zwijndrecht werken. Nog tot 2009 werkten de stadswachten en de twee andere disciplines los van elkaar onder de vlag van Toezicht. Waar stadswachten nog geen bekeuringen konden opleggen, konden de parkeer- en

milieucontroleurs dat wel. Dordrecht heeft relatief lang gewerkt met stadswachten die geen handhavingsbevoegdheden hadden. Hun optreden bestond uit het corrigeren (publiek aanspreken op hinderlijk gedrag), hulpverlening en gastheerschap (eerste hulp, hulp bij kleine incidenten, informatiefunctie), preventie (aanwezig op straat en waarschuwend) en een beheertaak (beschadigen melden bij Stadsbeheer).

De situatie veranderde in 2009. Alle toezichthouders gingen gebiedsgericht integraal werken zodat beter met andere professionals in de wijken kon worden samengewerkt. Toen de gemeente vanaf 2010 met bestuurlijke strafbeschikkingen ging werken konden alle (gediplomeerde) toezichthouders in de openbare ruimte boa-bevoegdheden krijgen. Toezicht begon met een opleidingsprogramma om medewerkers het boa-diploma te laten verkrijgen. Toezichthouders werden handhavers.

Vanaf 2011 is Toezicht een intern bedrijf binnen de gemeentelijke organisatie. Toezicht heeft diverse interne opdrachtgevers: Stadsbeheer, Stadsontwikkeling/Parkeerbedrijf, MO en er wordt regelmatig ondersteuning gegeven bij politie-inzet. Tussen gemeente en politie is in 2010 een convenant afgesloten over samenwerking, informatie-uitwisseling en wederzijdse ondersteuning. Onderdeel is de detachering van een politiefunctionaris bij Toezicht. In deze periode is Toezicht ook gestart met het inzetten van toezichthouders in Hendrik-Ido Ambacht.

Integrale handhaving openbare ruimte

Vanaf 2009 is de integrale handhaving het uitgangspunt voor de inzet van Toezicht. Het boa-diploma geeft opsporingsbevoegdheden voor domein 1. Dit betreft allerlei lichte overtredingen in de openbare ruimte. Inmiddels heeft de minister de eisen voor het boa-diploma flink verzwaaard, zodat nu nog sterker wordt ingezet op professionalisering.

2.3. Ontwikkelingen bij andere gemeenten

Dordrecht heeft relatief lang gewerkt met stadswachten zonder handhavende bevoegdheden. Hier lijkt de wet van de remmende voorsprong gewerkt te hebben. Talloze gemeenten die veel later met stadswachten zijn gestart, zijn daar eerder vanaf gestapt en hebben het traject van professionalisering en focus op handhaving ingezet. Men kan stellen dat het professioneel handhaven daardoor bij sommige andere grote gemeenten langer en mogelijk ook beter geworteld is dan in Dordrecht. Hieruit is te verklaren dat in Dordrecht een deel van de boa's van Toezicht (10-15%) volgens een nulmeting in 2013 niet bleek te voldoen en een deel ook niet meer kan voldoen aan de hogere boa-eisen. Gemeenten waar later is gestart met stadstoezicht en ook de professionalisering niet tijdig of niet voldoende is ingezet, blijken overigens sneller geneigd te zijn om de boa's te gaan inhuren of het boa-werk uit te besteden aan professionele beveiligingsbedrijven (bijvoorbeeld Zwolle, Almere en Weert).

Stichtingsvorm op zijn retour en uitbesteding in opkomst

Stadstoezicht of stadswacht was aanvankelijk bij diverse gemeenten ondergebracht in een stichting (o.a. Utrecht, Helmond, Kampen, Almere en Zwolle). Bij de gemeente Almelo in een BV. Aanleiding was over het algemeen het feit dat het personeel op Melkertbanen werd aangesteld, wat tijdelijke financiering betekende. Aanstelling als ambtenaar was te risicovol. Met de groei van toezicht als gemeentelijke taak en de verzwaring van de eisen aan de boa's zijn enkele stichtingen (Utrecht, Zwolle, Almere) verdwenen. Toezichthouders werden weer onderdeel van de gemeentelijke organisatie, tenzij de gemeente besloot om de toezichttaken uit te gaan besteden (Zwolle en Almere). Naast Zwolle en Almere hebben ook Weert, en diverse kleine gemeenten de stap

gezet naar volledige of bijna volledige uitbesteding.¹ Sinds 1 januari is uitbesteding aantrekkelijker geworden nu de particuliere boa's dezelfde bevoegdheden kunnen krijgen als gemeente boa's. Er zijn ook gemeenten (o.a. Amsterdam, Nijmegen en Vlaardingen) die de parkeerhandhaving hebben uitbesteed en het stadstoezicht nog wel vanuit de gemeentelijke organisatie vervullen.

Concentratie van taken openbare ruimte of taken toezicht en handhaving

Waar toezicht onderdeel is van het gemeentelijk ambtelijk apparaat is het veelal ondergebracht bij Stadsbeheer (o.a. Rotterdam) of bij een afdeling Toezicht en handhaving waarin alle toezichts- en handhavingstaken (zoals bouw- en woningtoezicht, toezicht leerplicht) zijn ondergebracht (o.a. Breda). Binnen een dergelijke brede afdeling is stadstoezicht dan weer een afzonderlijke eenheid.

Gemeenten met flexibele schil

De situatie in Dordrecht, waar het grootste deel boa's in vaste dienst is en een deel ingehuurd als flexibele schil, is gemeengoed geworden in gemeenteland. Er zijn soms opvallende verschillen te constateren in organisatie en capaciteit tussen gemeenten. Dordrecht is vergeleken met Breda en Nijmegen.

Breda

Breda is een wat grotere gemeente dan Dordrecht en de boa's hebben daar nog enkele taken meer dan in Dordrecht. De inzet bij regio-gemeenten is ongeveer gelijk. De hoeveelheid boa's die wordt ingezet is lager: 25 fte in Breda, 35 fte in Dordrecht. In beide steden incl. flexibele schil. Ook opvallend is het verschil in managementfuncties. Breda heeft 1 teamleider (het is een van de 3 teams binnen een brede afdeling Toezicht en handhaving en 3 procescoördinatoren. Dordrecht heeft een directeur, 3 bureauhoofden (waarvan er 1 het bedrijfsbureau en parkeerbeheer aanstuurt), en 5 teamleiders.

Nijmegen

Nijmegen heeft sinds het coalitieakkoord van 2010 waarin stevige bezuinigingen werden aangekondigd op toezicht en handhaving veel scherper gekozen bij de inzet van Stadstoezicht. De capaciteit komt nu overeen met die in Dordrecht, maar Nijmegen is een grotere gemeente (167.000 inwoners). Daarentegen worden er speciale parkeercontroleurs ingehuurd (bij G4s) zodat de boa's zich meer kunnen richten op de integrale handhaving. Ook hier minder managementlagen binnen Stadstoezicht zelf, Stadstoezicht is namelijk een afdeling binnen Stadsbeheer.

3. Nieuwe externe ontwikkelingen

3.1. Hogere boa eisen

De laatste jaren is aanzienlijk geïnvesteerd in de kwaliteit van boa's. Dit met name op het gebied van conflicthantering en door de introductie van een systeem van permanente her- en bijscholing. De minister van Justitie en Veiligheid heeft de exameneisen bijgesteld en permanente scholing is verplicht gesteld. Toezicht in Dordrecht heeft hierop het scholingsprogramma aangepast en er is in 2013 een nulmeting gedaan.

¹ In Zwolle en Almere heeft de gemeente toch nog enkele boa's en teamleiders in eigen dienst. In Weert is sprake van een groei-model naar volledige uitbesteding.

3.2. De opmars van de burgers

De zorg voor veiligheid en leefbaarheid is steeds minder een overheid monopolie. De overheid werkt steeds meer toe naar het integraal aanpakken van problemen samen met andere partners. Zeker op het terrein van veiligheid en leefbaarheid moet iedereen zijn of haar schouders eronder zetten. Van zowel gemeente, politie en justitie als van hulpverleners, ondernemers en inwoners wordt een bijdrage verwacht. Veiligheid en leefbaarheid is een breed samenlevingsproject geworden.

Bij de politie hebben vrijwillige politieambtenaren hun intrede gedaan in navolging van de brandweer. Dit kan ook bij Toezicht worden geïntroduceerd. Waar gewerkt wordt met burgerwachten of buurtvaders is dit in feite al realiteit. Ook ontwikkelingen als buurtpreventie, buurt bestuurt, Burgernet en Amber Alert leiden tot meer burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. Vergelijkbare netwerken kunnen gaan ontstaan rondom leefbaarheidsproblematiek zoals overlast. Dit is te zien in Zoetermeer met het WAS project (Wijk en Agent Samen). Ging het eerst hoofdzakelijk om veiligheid, inmiddels maken wijkbewoners in Zoetermeer maandelijks schouwrondes om te bekijken wat er in de wijk mis is op het gebied van leefbaarheid en veiligheid en geven alles door aan gemeente en woningcorporaties. Ook worden hondenbezitters benaderd om extra ogen en oren voor de politie te zijn, omdat zij dagelijks door de buurt lopen en de buurt goed kennen. Ook in Dordrecht participeren wijkbewoners in de schouwrondes die samen met gemeente en professionals worden gehouden.

3.3. Betere herkenbaarheid van Boa's openbare ruimte

De minister heeft besloten dat onder regie van de VNG dit jaar een modeluniform voor de boa's wordt geïntroduceerd. Voor burgers zijn de boa's zo visueel duidelijk te onderscheiden van de politie en van particuliere beveiligers.

Daarnaast wordt ter verbetering van het onderscheid de lijst van bevoegdheden in domein 1 (openbare ruimte) herijkt en beperkt tot bevoegdheden die te relateren zijn aan het begrip leefbaarheid aan de hand van de volgende criteria:

A. Criteria met betrekking tot de afbakening van 'leefbaarheid':

- Het feit is aan te merken als overlast, verloedering, kleine ergernis;
- Het gaat in de basis om overtredingen die de leefbaarheid aantasten;
- Het te handhaven feit behelst geen duplicering van handhaving op grond van formele wetgeving. Bijv. het dealen van drugs wordt aangepakt op grond van de Opiumwet door de politie; het neveneffect – de overlast – kan door boa's via de APV worden gehandhaafd.

B. Criteria m.b.t. uitvoerbaarheid door een boa met het specialisme Openbare Ruimte:

- Het feit is te constateren tijdens de surveillance van de boa (de boa dient aanwezig te zijn op straat in de wijk);
- Het feit is door eigen waarneming direct te constateren, niet zijnde uitsluitend waarnemingen door foto/ beeldmateriaal;
- Het feit is in beginsel feit gecodeerd af te handelen. Voor zover het gaat om niet feit- gecodeerde zaken gaat het om die zaken die eenvoudig bewijsbaar zijn en die niet zien op geweld, veel plegers, medeplegen en/of aanzienlijke schade;
- De taak/bevoegdheid vraagt geen extra opleiding en apparatuur.
- In beginsel is er geen sprake van een te verwachten gevaarlijke of gewelddadige setting.

Hiermee wordt onder andere duidelijk gemaakt dat alleen de politie gaat over de bestrijding van criminaliteit, inclusief de lichte vormen daarvan zoals winkeldiefstal en gewelddadig gedrag.

3.4. Nadruk op de regie bij gemeenten

Voortaan wordt de toedeling van boa-capaciteit niet meer landelijk vastgesteld maar overgelaten aan het driehoeksoverleg op gemeenteniveau. De strategische regie (prioriteitstelling) ligt bij de gemeente. De politie behoudt de operationele regie.

De Nationale Politie heeft inmiddels landelijke uitgangspunten vastgesteld voor de uitvoering van de operationele regie, met ruimte voor lokaal maatwerk, uit te werken in de driehoek en de teambriefings van de politie:

- Op strategisch niveau (politiek bestuurlijk) wordt in de driehoek bepaald welke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen worden aangepakt en met welke inzet partijen daaraan bijdragen.
- Operationele regie vindt plaats vanuit de basisteams van de politie en kent de volgende elementen: capaciteitsplanning, werkinstructie, samenwerking, informatiedeling, communicatie en bijstand;
- Briefing en debriefing worden gezamenlijk uitgevoerd als dit van belang is voor de resultaten/doelstellingen van gezamenlijke taken en acties;
- Er komen landelijke uitgangspunten voor de informatie-uitwisseling tussen politie en gemeente en tussen politie en particuliere beveiligers. Boa's kunnen in principe beschikken over C2000. Het daadwerkelijk gebruik wordt lokaal bepaald.

3.5. Verruiming van mogelijkheden inhuur particuliere Boa's

Sinds 2004 kunnen gemeenten voor een deel van de bevoegdheden binnen Domein 1 Openbare ruimte - te weten parkeren en APV - particuliere functionarissen aanstellen als boa. Deze worden ingehuurd door de gemeente en aangesteld als onbezoldigd ambtenaar. In het kader van direct en indirect toezicht (door respectievelijk politie en OM) worden ze op dezelfde manier behandeld als een gemeentelijke Boa in vaste dienst. Ze kunnen echter naast handboeien niet beschikken over geweldsmiddelen zoals een wapenstok en pepperspray. Met ingang van 1 januari 2014 heeft de minister toegestaan dat gemeenten particuliere boa's mogen inhuren voor het gehele Domein 1 Openbare ruimte.

Een boa krijgt zijn bevoegdheden altijd voor één gemeente. Dit beperkt de flexibiliteit in de inzet van boa's van een particulier bedrijf.

3.6. Technologische ontwikkelingen

De mogelijkheden van GPS en toepassingen op smartphones zullen ook het werk van toezicht op straat verder gaan faciliteren. Hierdoor wordt bespaard op werkzaamheden die nu in de meldkamer worden verricht.

Bij fiscale parkeerhandhaving is de ontwikkeling te zien naar digitaal en mobiel parkeren.

Vergunningen worden op kenteken afgegeven en betaald parkeren wordt mogelijk door het kenteken in te voeren op een automaat of met je mobiel.

Door verder te automatiseren van handwerk naar scantechnieken gaat een effectiever en efficiënter handhavingsproces ontstaan, met minder personele inzet en beter gebruik van aanwezige technieken, zoals die reeds in andere grote steden met succes worden ingezet.

Bij sommige gemeenten is deze ontwikkeling mede de reden geweest om de parkeerhandhaving los te maken van de integrale handhaving door de Boa's.

4. Nieuwe interne ontwikkelingen

4.1. Organisatieontwikkeling Dordrecht

Breed in de organisatie wordt dit jaar bekeken in hoeverre taken die we nu uitvoeren nog passen bij die van een moderne en slagvaardige overheid. Mogelijk zijn er in de maatschappij partners en partijen die daar beter voor zijn uitgerust. Hierbij wordt bekeken of gemeentelijke bedrijven verder op afstand gezet kunnen worden.

De Directieraad heeft besloten opgavengestuurd te gaan werken. Niet meer de structuur van de organisatie is dan bepalend voor welke werkzaamheden medewerkers verrichten, maar de opgaven waarvoor de organisatie, veelal in samenwerking met andere partijen, komt te staan. Voor de interne bedrijven die niet verzelfstandigd gaan worden of waarvan de werkzaamheden bij de gemeente blijven betekent dit dat deze werkzaamheden dan zullen worden geïntegreerd in de opgaven. Een afzonderlijk intern bedrijf Toezicht zal in deze situatie niet meer bestaan.

Dit wordt versterkt door de conclusie die de Directieraad heeft getrokken dat het functioneren als intern bedrijf op zichzelf geen toegevoegde waarde blijkt te hebben.

4.2. Inrichting parkeerketen

Inmiddels is ook een onderzoek gestart naar toekomstscenario's voor de totale parkeerorganisatie (beleid, exploitatie, beheer en handhaving). Uit dit onderzoek zullen ook voorstellen voortkomen voor het parkeerbeheer, waaraan ook Toezicht tot 2016 nog een bijdrage levert en voor de fiscale parkeerhandhaving (nu ook een taak van Toezicht). Het streven is om een nieuw scenario voor de parkeerorganisatie eveneens op 1 januari 2016 in te laten gaan. Dit betekent dat medewerkers van Toezicht die momenteel in de meldkamer en in de parkeergarages werken alsmede toezichthouders op straat die straks wellicht niet kunnen voldoen aan de boa-eisen voor de integrale handhaver, maar wel kunnen worden ingezet op parkeerhandhaving, tijdig weten welk perspectief er voor hen is in de nieuwe parkeerorganisatie.

5. Huidige situatie

5.1. Taken van Toezicht

Toezicht ziet erop toe dat de openbare ruimte schoon, heel, veilig en goed bereikbaar blijft. Dit in alle wijken van Dordrecht, Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht. In Dordrecht geven de toezichthouders prioriteit aan het tegengaan van:

- overlastgevende groepen en personen;
- hondengerelateerde overlast;
- rommel op straat;
- bekrassen, bekladden en overig vandalisme;
- overlast door verkeer.

Daarnaast richt Toezicht zich op betaald parkeren (fiscale handhaving), handhaving Drank- en Horecawet, winkeluitstallingen, overlast coffeeshops en ondersteuning en handhaving bij evenementen.

Gedragbeïnvloeding staat centraal bij de uitvoering van de toezichttaken.

5.2. Hoe werkt Toezicht?

Toezicht Dordrecht werkt gebiedsgericht in 3 teams: Centrum, West en Oost en kiest de prioriteiten voor toezicht en handhaving op basis van de wensen van (of opdracht) de gemeenteraad. Daarna gaat Toezicht in overleg met interne opdrachtgevers om concrete doelstellingen af te spreken. De inzet is tevens vraaggericht: door interactie met de burgers weet Toezicht waar de wijkbewoners behoefte aan hebben. Met de interne opdrachtgevers wordt de ureninzet besproken en resultaatafspraken gemaakt. Zo zijn er afspraken over overlastgevende groepen en personen (alcohol- en drugsverslaafden), het terug dringen van overlast op het gebied van hondenpoep en loslopende honden, van rommel in de openbare ruimte, vandalisme, graffiti en verkeer.

Bij de parkeerhandhaving wordt geen norm afgesproken t.a.v. de hoeveelheid parkeerbonnen. De norm heeft betrekking op het naleefgedrag; bijvoorbeeld voor 95% van de geparkeerde auto's is betaald. Indien het naleefgedrag echter tegenvalt, verwacht de opdrachtgever wel van Toezicht dat de handhaving wordt opgevoerd. Hetgeen in de regel neerkomt op meer waarschuwingen en meer bonnen schrijven (bijvoorbeeld 20.000 bonnen per jaar als richtlijn).

Samenwerkings partners van Toezicht	Intern	Extern
	<i>OOV Stadsbeheer SO/ Parkeerbedrijf MO/Wijkgericht werken</i>	<i>Politie Veiligheidsregio ZHZ HVC Evenementenbureau Woningcorporaties Omgevingsdienst ZHZ</i>

Toezichthouders lopen of fietsen wisselende routes en richten zich speciaal op hotspots. Meestal met zijn tweeën. Coördinatie vindt plaats door teamleiders en met informatie vanuit de meldkamer, waar ook het cameratoezicht is onder gebracht (en functies ten behoeve van het parkeerbeheer (bediening slagbomen, pollers). Toezichthouders hebben diverse middelen ter beschikking om het toezicht uit te oefenen en informatie door te spelen aan andere organisaties waarmee wordt samengewerkt. Denk hierbij aan cameratoezicht, portofoons die op het netwerk van de politie zijn aangesloten en de handhavingsapp van Redora met GPS. Handboeien zijn er voor het geval men als boa een persoon na aanhouding moet overdragen aan de politie en deze zich daartegen verzet. Sluitstuk van de handhaving vormen de bestuurlijke handhaving (bij vergunningen), de bestuurlijke strafbeschikking (overtreding van de APV waarvoor proces-verbaal wordt opgemaakt) en de fiscale naheffing parkeren.

Over het algemeen blijken de interne opdrachtgevers en samenwerkingspartners tevreden te zijn over de prestaties van Toezicht. Daar waar hier en daar toch ontevredenheid doorklinkt (bij SO/parkeren en soms bij Stadsbeheer) is dat meestal te relateren aan concurrerende belangen die Toezicht als intern bedrijf moet dienen.

Er is wel behoefte aan meer flexibiliteit m.b.t. de inzetmogelijkheden van Toezicht. Overlast van jongeren bijvoorbeeld speelt vooral later in de avond, Toezicht heeft dan een beperkte dienst (tot 23.30 uur).

Flexibele schil

Toezicht is een aantal jaren geleden begonnen met het inhuren van toezichthouders bij particuliere beveiligingsbedrijven of uitzendbureaus. Aanvankelijk om piekbelastingen op te kunnen vangen, nu houdt een deel ook verband met de onzekerheden die dvo's met zich meebrengen. Met de flexibele schil kunnen de schommelingen in de inzet worden opgevangen en de inhuurkrachten kunnen ook flexibeler worden ingezet dan ambtenaren.

5.3. Positie extern

Een belangrijke indicator voor hoe Toezicht in de stad opereert is de politie. Uit een gesprek met de districtchef is gebleken dat de politie in Dordrecht tevreden is over het functioneren van Toezicht. Toezicht werkt goed samen en wordt gezien als belangrijke partner in de veiligheidsketen. Dit beeld wordt bevestigd door andere partners in de veiligheidsketen.

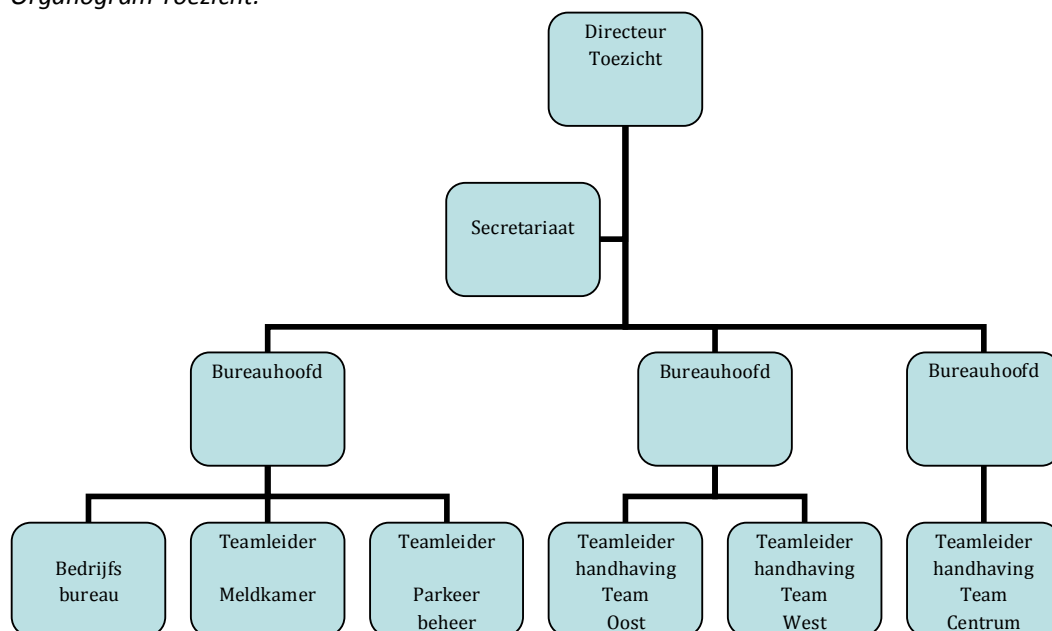
De gemeenten Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht zijn ook tevreden.

Hadden inwoners de eerste jaren nog de nodige scepsis, al snel bleek dat men zich veiliger voelde wanneer er stadswachten rondliepen. Ervaring door de jaren heen heeft uitgewezen dat de burgers en ook ondernemers inmiddels het werk en het optreden van de boa's als zeer nuttig ervaren.

5.4. Exploitatie en organisatie

Het overzicht van de exploitatie is opgenomen in de geheime bijlage.

Organogram Toezicht:



5.5. Ontwikkelingen binnen het bedrijf Toezicht

Bij Toezicht is in 2012 een SWOT-analyse gehouden.

Hieruit kwamen de volgende sterke punten naar voren:

- Met de professionalisering van de boa's is Toezicht op de goede weg;
- Toezicht heeft een goede positie in de veiligheidsketen. Toezicht werkt ook goed mee in diverse stedelijke projecten (taskforce, buurt bestuurt etc.).

Als zwakke punten werden gezien:

- Het hoge ziekteverzuim;
- Het functioneren van de meldkamer;
- Onvoldoende kwaliteit van de ondersteunende processen en systemen;
- Dure overhead.

In 2013 is een nulmeting gehouden in het kader van het ingezette traject tot professionalisering van de Boa's. Hieruit blijkt dat 10% van de buitendienst niet zou kunnen voldoen aan de boa-eisen (hierdoor zijn 6 medewerkers inmiddels bovenformatief in de flexpool geplaatst) en dat 15-20%

intensief begeleid moet worden om daaraan te kunnen voldoen. Dit begeleidingstraject is inmiddels gestart.

In 2013 heeft een medewerkers tevredenheid onderzoek (MTO) plaatsgevonden. Hieruit bleek dat de nodige onvrede was ontstaan, deels gericht op leidinggevend. Van invloed was waarschijnlijk de uitkomst van de nulmeting die daarvoor bekend was geworden. Op de achtergrond speelt ook nog de nasleep van het ontslag van twee teamleiders in 2011, dat onrust heeft veroorzaakt. Ook de media-aandacht in 2013 voor kritiek van enkele voormalige (ontslagen) medewerkers op het functioneren van de directeur en daarna diens vertrek heeft onrust veroorzaakt. De zaken die naar boven kwamen uit het MTO hebben nu alle aandacht en de rust is inmiddels weergekeerd bij Toezicht.

Het afgelopen half jaar is stevig geïnvesteerd in de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers en het ontwikkelen van leiderschap bij bureauhoofden en teamleiders. Met alle medewerkers is een personeelsgesprek gevoerd waarin de toekomstige eisen aan de functie en de positie van de medewerker centraal heeft gestaan. Er zijn ontwikkelafspraken gemaakt en er is een uitgebreid opleidingsprogramma gestart. Medewerkers beseffen dat er een flinke opgave ligt en dat, parallel aan de persoonlijke ontwikkeling, het traject van strategische herpositionering loopt.

6. Randvoorwaarden en uitgangspunten voor een toekomstscenario

6.1. De randvoorwaarden

Gezien de interne en externe ontwikkelingen staat Toezicht voor een flinke veranderopgave. De professionalisering moet met kracht worden voortgezet. Integrale handhaving is de kerntaak geworden en deze taak wordt zwaarder, gezien de verharding in de samenleving. De financiën komen de komende jaren verder onder druk te staan. De gemeente moet de komende jaren tien miljoen structureel bezuinigen. En tenslotte zal Toezicht mee moeten gaan in de ontwikkeling naar opgavengestuurd werken. Hieronder worden de randvoorwaarden opgesomd waaraan elk toekomstscenario voor Toezicht moet gaan voldoen. De eerste drie werden nog eens benadrukt tijdens het strategisch overleg van het college in april. De overige drie zijn door het MT van Toezicht toegevoegd op basis van praktijkervaringen en professionaliteit.

1. Toezichthouders moeten bekend zijn met en bekend zijn in de wijk. Zij weten wat er speelt in de wijk, burgers weten bij wie ze moeten zijn en weten wat ze van een toezichthouder kunnen verwachten. Om goed te kunnen handhaven moet Toezicht voldoende gezag hebben. Gezag wordt ook ondersteund door goede kennis van de wijk en de wijkbewoners en het hebben van een groot netwerk. De handhaver kan het immers niet alleen af en heeft ondersteuning nodig van ketenpartners met andere taken, bevoegdheden en werkwijzen.
2. De handhavers moeten bevoegd en bekwaam zijn als boa voor de opgaven die het bestuur van belang vindt uit domein 1, moeten als zodanig herkenbaar zijn, moeten voldoende klantgericht en dienstbaar zijn en beschikken over empathisch vermogen. Er moeten voor een deel ook rtgb-opgeleiden² inzetbaar zijn.
3. Toegang tot de informatie van gemeente en politie die nodig is om de taken goed uit te kunnen voeren (ook de huidige situatie moet beter!). Professionele opdrachtgeverschap en informatie-uitwisseling is een vereiste in de nabije toekomst (incl. professionele meldkamer) en informatiegestuurd werken = efficiënt en effectief.

² Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar

4. De nieuwe toezichtorganisatie moet voldoende kritische massa hebben en open staan voor samenwerking in de regio. Zo nodig en gewenst wordt de dienstverlening aan Zwijndrecht en H.I.-Ambacht gecontinueerd en ook andere Drechtsteden gemeenten moeten kunnen aanhaken.
5. De kerntaak is toezicht en integrale handhaving op de leefbaarheid in de openbare ruimte. Wat gemeentelijke toezichthouders wel en niet doen, moet duidelijk afgebakend zijn.
 - Geen veiligheidshandhaving die verder gaat dan de kleine ergernissen. Dus geen aanpak van lichte criminaliteit of gewelddadig gedrag. Uiteraard heeft Toezicht daarbij wel een signalerende functie.
Dat wordt ook door de minister niet ondersteund en derhalve zijn daarvoor geen opsporingsbevoegdheden verleend voor gemeentelijke Boa's.
 - Toezicht intervenueert in principe niet achter de voordeur, tenzij het bijzondere taken betreft zoals handhaving Drank en Horecawet.
De opsporingsbevoegdheden blijven immers ook beperkt tot de openbare ruimte.
 - Samenwerking met en ondersteuning van partners in leefbaarheid en veiligheid moet mogelijk zijn indien gezamenlijk optreden wordt gevraagd. Toezicht draagt dan bij vanuit de oog en oor – functie.
 - Fiscale handhaving (betaald parkeren) wordt overgelaten aan gespecialiseerde handhavers zodra de digitalisering van het parkeren verder is doorgevoerd.
6. De toezichthouders moeten voldoende flexibel zijn, met name qua inzetbaarheid, om in te kunnen spelen op behoeften van wijkbewoners. Het personeelsbeleid van de nieuwe toezichtorganisatie moet enerzijds maatschappelijk verantwoord zijn en anderzijds flexibele inzet mogelijk maken. Slecht personeelsbeleid doet vanzelf ook afbreuk aan de kwaliteit.

6.2. Uitgangspunten voor elk scenario

Het toekomstperspectief zoals geschetst in paragraaf 1.1. is het belangrijkste uitgangspunt. Elk scenario zal op een aantal belangrijke punten afwijken van de huidige organisatorische situatie bij Toezicht. De volgende veranderingen worden, ook in geval wordt gekozen voor een scenario waarbij toezicht binnen de gemeentelijke organisatie blijft, doorgevoerd:

- Reductie van management en staffuncties.
- Reductie van functies in de meldkamer.
- Door effectievere inzet op straat en informatiegerichte handhaving kan ook in de buitendienst worden bespaard.
- Doorzetten van de professionalisering. In de toekomst werkt Dordrecht alleen nog met integrale professionele handhavers. De fiscale parkeerhandhaving wordt losgemaakt van de handhaving leefbaarheid zodra de nieuwe technische mogelijkheden die al bestaan, ook in Dordrecht worden ingevoerd (geen parkeerautomaten meer, scanauto's en scanscooters).

7. Selectie van mogelijke scenario's

Toezicht en handhavingstaken kunnen tegenwoordig door de gemeente zelf, door een verbonden partij, als door een marktpartij uitgevoerd worden. In de toelichting op het onlangs vastgestelde 'Afwegingskader verbonden partijen' wordt gesteld dat uitbesteding wordt afgeraden in twee situaties: als er teveel risico's aan kleven of als de uitbesteding te duur wordt. Soms kan die afweging pas worden gemaakt indien voldoende offertes zijn verkregen.

In de volle breedte zijn er diverse toekomstscenario's te bedenken. Uiteindelijk zijn alle varianten terug te brengen tot de volgende vier modellen:

1. Doorontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie
2. Verzelfstandiging (Stichting of vennootschap)

3. Uitbesteding
 4. Een combinatie van scenario 1 en scenario 3 (grotendeels uitbesteden).
- Hierna worden deze vier scenario's op hoofdlijnen beschreven.

1. Doorontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie

- De toezichttaken worden geïntegreerd in het opgavengestuurd werken. Er blijft een organisatieonderdeel binnen de gemeente dat als basis functioneert voor de ontwikkeling en de inzet van medewerkers (boa's) voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte en voor enkele specifieke taken zoals de Drank en Horecawet. De inzet is meestal onderdeel van een ketenaanpak: wijkgericht werken, evenementorganisatie, taskforce e.d. en ook uitvoering van concrete opdrachten. De gemeente blijft het dus zelf doen en ook voor de regiogemeenten, samen met partners en burgers.
- Er komt een efficiëncyslag en een doorontwikkeling en verdere professionalisering. Zie toekomstperspectief bij 1.1. en de uitgangspunten bij 6.2. Toezicht zal geen afzonderlijk bedrijf meer zijn en daarmee niet meer hoofdzakelijk werken voor opdrachtgevers, maar veel meer onderdeel zijn van diverse netwerken waarbij Toezicht de handhaving voor zijn rekening neemt. Toezicht blijft wel een afzonderlijk organisatieonderdeel aangezien de aansturing en ontwikkeling van de medewerkers vanuit een vast punt moet komen.
- Geadviseerd wordt om toezicht bij dit scenario onder te brengen als afdeling binnen de sector Stadsbeheer. De taken van het huidige Toezicht zijn immers grotendeels een verlengstuk van het beheer van de openbare ruimte. De meeste raakvlakken heeft Toezicht met opgaven waar Stadsbeheer voor staat: wijkbeheer en beheer openbare ruimte. Ook zullen er voordelen zijn op het gebied van beheer van dienstauto's, dienstkleding en gezamenlijke back-office. Bovendien kan er aanzienlijk worden bespaard op managementfuncties, functies in de meldkamer, en ondersteunende functies. En tenslotte zijn er ook mogelijkheden om de boa capaciteit efficiënter in te zetten.

Financieel

De totale besparingen worden voor scenario 1 geraamd op € 400.000 tot € 600.000 structureel. Deze marge is afhankelijk van ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau die de doorberekening van overheadkosten beïnvloeden.

Het parkeerbeheer wordt hierbij geheel buiten beschouwing gelaten. We gaan op deze plaats uit van een kostenneutrale overgang van parkeerbeheer naar een andere sector of afdeling. Eventuele besparingen zullen worden opgenomen in het toekomstscenario voor de parkeerorganisatie die momenteel wordt voorbereid.

Ook wat betreft parkeerhandhaving worden mogelijke veranderingen buiten beschouwing gelaten. Eventuele financiële voordelen daarbij zullen immers ten goede komen aan het de parkeerexploitatie. Toezicht raakt dan wel inkomsten kwijt, maar zal tijdig de formatie of inhuurcapaciteit van de handhavers daarop aanpassen.

Als gevolg van frictiekosten wordt de structurele besparing in het 4^e jaar na de ingangsdatum van de reorganisatie gerealiseerd. In het eerste jaar is de besparing $\pm 25\%$, in het 2^e jaar 50% en in het derde jaar 75% . Een deel van de bovenformatief geplaatsten zal gezien hun achtergrond en opleidingsniveau lastig vanuit de flexpool herplaatsbaar zijn.

2. Verzelfstandigen

- Toezicht wordt verzelfstandigd en ondergebracht in een stichting (of BV of NV, hierna wordt gemakshalve alleen de stichtingsvorm genoemd). De gemeente vormt het bestuur of is 100% eigenaar van de vennootschap. De stichting bedient ook andere regiogemeenten (naar behoefte).
- Ondernemerschap is een essentieel onderdeel van het zelfstandig opereren. Toezicht zal actief acquisitie doen naar nieuwe klanten in de regio Drechtsteden en ook in regio Zuid-Holland Zuid als daar behoefte aan is. De verwachting is dat meer gemeenten in de toekomst diensten afnemen als Toezicht een zelfstandige contractpartner is. Toezicht moet dan scherp gaan concurreren. Dit kan ook de gemeente Dordrecht ten goede komen.
- Geadviseerd wordt om in geval van een stichting het college als het stichtingsbestuur te laten fungeren en in geval van een BV of NV het eigendom volledig bij de gemeente Dordrecht te laten. Op deze wijze behoudt de gemeente de volledige controle over de uitvoering van haar toezichttaken. Wanneer de stichting nog verder op afstand komt te staan is dat voordeel weg en is de vraag gerechtvaardigd waarom een zelfstandig toezichtbedrijf op de markt gezet gaat worden (met alle complicaties die dat met zich meebrengt) terwijl het veel gemakkelijker en wellicht ook voordeliger is om toezicht en handhaving uit te besteden aan een bestaand professioneel beveiligings- en handhavingsbedrijf.
- Indien gekozen wordt voor een stichting waarvan het beleid door de gemeente wordt bepaald kan in principe de **Wet Markt en Overheid** beperkingen opleggen ten aanzien van de door de stichting te ondernemen economische activiteiten. Indien de stichting zich echter beperkt tot diensten die de uitvoering van publieke taken bij andere gemeenten betreffen is de Wet M en O niet van toepassing. Toezicht en handhaving worden als een publieke taak beschouwd, ook al zijn er inmiddels marktpartijen actief die deze publieke taak ook kunnen uitvoeren.

Financieel

Een zelfstandig extern toezichtbedrijf zal voldoende kritische massa moeten hebben en op eigen benen moeten kunnen staan, hetgeen van invloed is op de inrichting van management en ondersteunende functies.

Bij dit scenario bestaan in principe dezelfde mogelijkheden om de organisatie lean and mean in te richten doch de voordelen die de samenvoeging met Stadsbeheer met zich meebrengt in scenario 1 zijn hier niet aan de orde. Ook dient de stichting voor een deel zelf de staffuncties op de markt in te huren (wat misschien goedkoper kan dan bij de SCD), maar de SCD kosten zullen waarschijnlijk door deze uittreding van een organisatieonderdeel gedurende jaren slechts in beperkte mate dalen. De besparing zal structureel naar schatting €200.000 tot € 400.000 bedragen en ook brengt dit scenario aanzienlijke frictiekosten met zich mee. Deze marge is afhankelijk van ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau die de doorberekening van overheadkosten beïnvloeden. De frictiekosten worden het eerste jaar geschat op een bedrag van 75% van de structurele besparing. Het tweede jaar kan na aftrek van de frictiekosten een besparing van 50% worden bereikt, het 3^e jaar 75% en het 4^e jaar 100% (de structurele besparing).

3. Uitbesteden

- Toezicht openbare ruimte wordt geheel uitbesteed aan een beveiligings- en handhavingsbedrijf. Volledige uitbesteding omvat meer dan het inhuren van boa's. Het totale proces van toezicht en handhaving openbare ruimte wordt in handen gegeven van een particulier bedrijf. Dat betekent ook dat het bedrijf de personele aansturing van de boa's op zich neemt en de ondersteunende processen voor zover die niet verweven zijn met gemeentelijke activiteiten.
- Het proces van toezicht en handhaving is echter niet strikt te scheiden van diverse processen binnen de gemeente, zeker niet wanneer de gemeentelijke organisatie steeds meer participeert in netwerken, met name op wijkniveau. De vraag is dan in hoeverre de medewerkers van het particuliere bedrijf gaan participeren in de Dordtse netwerken. Dit is een punt dat in overleg met de offererende partij nader moet worden

uitgewerkt. Vooralsnog is het uitgangspunt dat de boa's zich hoofdzakelijk richten op het werk op straat en dat hun (gebieds)teamleiders (ook afkomstig van het particulier bedrijf) aanschuiven bij de overleggen waar informatie wordt uitgewisseld e.d. Ook de meldkamer wordt gerund door het particulier bedrijf. Of ook de afwikkeling van bestuurlijke strafbeschikkingen aan het particulier bedrijf wordt overgelaten is nog een keuze.

- Het particuliere bedrijf zal gebruik gaan maken van een ruimte in het stadskantoor als thuisbasis van de boa's en de meldkamer.
- In geval van volledige uitbesteding is sowieso één gemeentelijk regievoerder vereist. Deze functionaris is verantwoordelijk voor de contractonderhandelingen en het contractbeheer. Ook is betrokkene contactpersoon tussen gemeente en het particuliere bedrijf indien interventie nodig is en om het gemeentelijk beleid te vertalen naar de opgaven voor het bedrijf. De regiefunctie kan worden ondergebracht bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling waar dit type beleidsfuncties meer voorkomen en het sluit aan op het wijkgericht werken dat vanuit MO wordt gecoördineerd. De regiefunctie kan ook worden ondergebracht bij Stadsbeheer dat zich heeft ontwikkeld naar een regieorganisatie die zoveel mogelijk uitvoerend werk door de markt laat uitvoeren.
- Om tot uitbesteding te komen dient een openbare aanbestedingsprocedure te worden gestart. De randvoorwaarden en uitgangspunten onder 6.1. en 6.2. worden uitgewerkt in het bestek. Daarnaast onder andere een goede beschrijving van de eisen waaraan de boa's moeten voldoen. Er zijn inmiddels diverse voorbeelden van aanbestedingen beschikbaar (Zwolle, Almere, Enkhuizen). Uit gesprekken en bestaande contracten met enkele grote aanbieders op deze markt (Trigion, G4s, Securitas) kan opgemaakt worden dat er voldoende marktpartijen zijn die aan de voorwaarden kunnen voldoen en tegen een lagere prijs dan wanneer de gemeente het zelf doet. De uurtarieven van de boa's zijn lager, minder overheadkosten en men is sneller met innoveren van de werkprocessen.

Financieel: opgenomen in geheime bijlage.

4. Grotendeels uitbesteden (combinatie scenario 1 en scenario 3)

- In dit scenario behouden we een klein gemeentelijk team met een regisseur/afdelingshoofd, enkele teamleiders, senior boa's en enkele gespecialiseerde boa's. Zij zorgen voor de verwevenheid met de gemeente. Daarnaast kiezen we voor een aanbesteding van de integrale handhaving op straat, dat houdt in dat een team van particuliere boa's vast wordt ingezet in Dordrecht, aangestuurd door gemeentelijke functionarissen en dat daarnaast voor tijdelijke inzet en piekbelastingen extra toezichthouders kunnen worden ingezet. Het bedrijf waarvan de boa's worden ingehuurd dient bereid te zijn het grootste deel van het huidige personeel van Toezicht over te nemen en degenen die niet kunnen voldoen aan de boa-eisen, een andere functie aan te bieden.
- In dit scenario kan de nieuw te ontstane afdeling toezicht en handhaving worden aangehaakt bij Stadsbeheer. Deze oplossing past ook bij de richting die Stadsbeheer is ingeslagen, namelijk de ontwikkeling naar een regieorganisatie die zoveel mogelijk uitvoerend werk door de markt laat uitvoeren.
- Dit scenario is geënt op het model waarvoor de gemeente Almere uiteindelijk heeft gekozen. In Almere waren tot 2012 de toezichtstaken erg versnipperd. Een deel werd uitgevoerd door een stichting met onbevoegde toezichthouders. In 2013 heeft Almere besloten het toezicht te bundelen en anders te positioneren. Aanvankelijk bestond een voorkeur voor een organisatie binnen het gemeentelijk apparaat. Dit bleek echter het maximale budget te overstijgen met name als gevolg van dure overhead. Dat bracht Almere ertoe om alsnog het grootste deel uit te besteden. Alle integrale handhavers worden nu na een openbare aanbesteding ingehuurd bij G4s. Maar Almere hield de coördinator, de teamleiders, twee senior-boa's en enkele specialistische boa's in eigen dienst. Hierdoor wordt de verwevenheid van de toezichtstaken met het

gemeentelijk beleid gewaarborgd.
Ook levert de gemeente de huisvesting en de ICT werkplekken.

Financieel: opgenomen in geheime bijlage.

Besparingen per scenario op een rij: opgenomen in geheime bijlage.

8. Vergelijking van de 4 toekomstscenario's

De vier hierboven gekozen scenario's zijn qua voor- en nadelen in onderstaand overzicht met elkaar vergeleken op vijf criteria:

1. In welke mate en hoe snel kan het college het optreden van handhavers beïnvloeden?
2. Welke waarborgen of prikkels zijn er die de kwaliteit gunstig beïnvloeden?
3. Welke structurele respectievelijk incidentele kosten brengt het scenario met zich mee?
4. In hoeverre worden er risico's gelopen of is de situatie kwetsbaar?
5. Welke voor of nadelen heeft het scenario voor de rest van de organisatie, ook regionaal en voor het personeel van Toezicht.

Tabel 2: Vergelijking van 4 toekomstscenario's

Toezichtscenario	Voordelen	Nadelen
1. Doorontwikkeling binnen gemeentelijke organisatie	Criterium 1: Invloed/sturing vanuit gemeente	
	<ul style="list-style-type: none"> • Directe invloed en sturing op de uitvoering vanuit college mogelijk • Volledige toegang tot gemeentelijk netwerk en systemen. 	
	Criterium 2: Kwaliteit	
	<ul style="list-style-type: none"> • We weten wat we in huis hebben en waar we aan moeten werken. • Er is een adequaat opleidings- en ontwikkelingsprogramma • Uitstekende bekendheid met wat er speelt in Dordrecht en in de wijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig concurrentie prikkels. • Gemeente is niet gespecialiseerd in dit type werk (zoals politie en beveiligingsbedrijven). • Forse ontwikkelopgave voor gemeente, geeft ook onrust binnen organisatie-onderdeel Toezicht. • Rechtspositie belemmert mogelijkheden flexibele inzet.
	Criterium 3: Kosten	
	<ul style="list-style-type: none"> • Op concernniveau blijft dit organisatieonderdeel meedelen in totale kosten overhead. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge overhead doorberekend. • Dure rechtspositie/meer improductieve uren. • Friciekosten a.g.v. ontwikkelopgave (deel van personeel zal niet voldoen aan nieuwe eisen).
Criterium 4: Kwetsbaarheid/risico's		
<ul style="list-style-type: none"> • Als onderdeel gemeentelijke organisatie minder kwetsbaar. • Financieel vangnet gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico van langdurig zieken en ontslagregelingen volledig voor rekening van gemeente. 	
Criterium 5: Impact op gemeentelijke organisatie + regio/impact op personeel		
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke samenwerking kan worden uitgebreid indien gewenst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke organisatie wordt niet compacter. • Flink gevolgen voor personeel, een aantal functies vervalt, lager ingeschaald personeel die kwaliteitsslag onvoldoende kunnen maken, lastig herplaatsbaar. 	
2. Verzelfstandigen (Stichting of BV/NV)	Criterium 1: Invloed/sturing	
		<ul style="list-style-type: none"> • Indien 100% eigenaar: in principe voldoende sturingsmogelijkheden, maar wel indirect. De stichting is ook een zelfstandig, ondernemend bedrijf. Dit kan soms conflicteren met het

Toezichtscenario	Voordelen	Nadelen
		gemeentelijk belang.
	Criterium 2: Kwaliteit	
	<ul style="list-style-type: none"> Zelfstandig: flexibeler, bedrijfsmatiger en sneller. Stok achter de deur: Kwaliteitseisen worden vastgelegd in contract of subsidievoorwaarden: onvoldoende kwaliteit, dan ook minder geld. 	<ul style="list-style-type: none"> Huidige kwaliteitsniveau (waar een flinke opgave ligt) gaat over op stichting.
	Criterium 3: Kosten	
	<ul style="list-style-type: none"> Ondernemerschap: men gaat ook geld verdienen, dit kan doorwerken in tarief dat gemeente betaalt. CAO goedkoper dan CAR/UWO (geen groot verschil, zit vooral in flexibelere werktijdregeling.) Lagere kosten overhead (op termijn) Gemeente draagt minder risico's t.a.v. ziekte personeel e.d. Acquisitie: Meer kans dat andere gemeenten in zee gaan met de stichting. Dit kan de kosten drukken. 	<ul style="list-style-type: none"> Kosten bestuur (extra overhead), tenzij college het bestuur wordt v.d. stichting Personeel verliest rechtspositie: overgangsregeling nodig. Transitie zal een aantal jaren extra kosten tot gevolg hebben (overheadkosten lopen voorlopig door), terugverdienmogelijkheden zijn niet zeker. Ook hier frictiekosten voortvloeiend uit ontwikkelopgave.
	Criterium 4: Kwetsbaarheid/risico's	
	<ul style="list-style-type: none"> Stichting draagt diverse risico's zelf maar per saldo staat de gemeente garant als er tekorten ontstaan. 	<ul style="list-style-type: none"> Een zelfstandige stichting/organisatie is kwetsbaar, zeker als er onvoldoende kritische massa is. Almere heeft om die reden de eigen stichting opgeheven en het stadstoezicht grotendeels (na openbare aanbesteding) uitbesteed aan G4s. G4s heeft het personeel van de stichting overgenomen.³ Hier staat tegenover dat de stichting in Helmond wel goed draait, ook omdat Helmond voor relatief veel gemeenten in de regio toezichthouders/handhavers inzet. Dordrecht heeft nu wellicht nog voldoende kritische massa, maar dit wordt twijfelachtig wanneer fiscale parkeerhandhaving wegvalt. Meer inzet in de regio is dan gewenst.
	Criterium 5: Impact op gemeentelijke organisatie + regio/impact op personeel	
	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentelijke organisatie niet groter dan nodig voor uitvoering van haar kerntaken. Stichting is waarschijnlijk aantrekkelijker voor regiogemeenten dan inhuur bij Dordrecht. 	<ul style="list-style-type: none"> Gevolgen voor personeel kan onrust veroorzaken.
3. Uitbesteden aan beveiligingsbedrijf	Criterium 1: Invloed/sturing vanuit gemeentelijke organisatie	
		<ul style="list-style-type: none"> Sturing minder flexibel. Alles moet geregeld via contracten. Stelt hoge eisen aan regierol (veel juridisch).
	Criterium 2: Kwaliteit	

³ Hierbij moet worden aangetekend dat de stichting in Almere onvoldoende professioneel was, het stadswachtperiode nog niet ontgroeid. De gemeente had zelf enkele volwaardige Boa's in dienst bij Stadsbeheer en die zijn niet overgegaan naar G4s. Het opheffen van de stichting werd ook ingegeven door de wens het stadstoezicht minder versnipperd te doen zijn.

Toezichtscenario	Voordelen	Nadelen
	<ul style="list-style-type: none"> • Beveiligingsbedrijf opereert professioneel en concurrerend. • Je maakt in één keer de slag naar professionalisering. • Medewerkers die niet aan boa-eisen voldoen kunnen bij bedrijf makkelijker ander werk vinden (bijv. beveiliging) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen directe invloed op de toezichthouders (wel kun je uitvoeringsprogramma's en kpi's aan het contract koppelen). • Risico dat het particulier bedrijf onvoldoende aan verplichtingen voldoet met gevolgen voor tevredenheid burgers.
	Criterion 3: Kosten	
	<ul style="list-style-type: none"> • Uurtarief handhavers is lager Het verschil zit in: <ul style="list-style-type: none"> - gemiddeld 1 salarisschaal lager - lagere eindejaarsuitkering - lagere kosten overhead (17% i.p.v. 35%) - minder opslag improductieve uren (ook als we uitgaan van eenzelfde gemiddeld ziekteverzuim) - minder ORT - lagere pensioenpremie 	<ul style="list-style-type: none"> • Overgangsregeling arbeidsvoorwaarden nodig hetgeen een aantal jaren extra kosten tot gevolg heeft. • Friciekosten door afbouw bedrijfsbureau en meldkamer.
	Criterion 4: Kwetsbaarheid/risico's	
	<ul style="list-style-type: none"> • Bij ziekte personeelsleden meer mogelijkheden ter vervanging (zij het dat de vervangers meestal geen boa bevoegdheid hebben voor Dordrecht). 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico dat particulier bedrijf in zwaar weer raakt. • Risico dat particulier bedrijf soms niet levert (commercieel belang kan maatschappelijk belang verdringen). Juridisch wel op te lossen, maar maatschappelijke schade blijft. • We lopen risico's indien de inkoop niet zorgvuldig is.
	Criterion 5: Impact op gemeentelijke organisatie + regio/impact op personeel	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke organisatie niet groter dan nodig voor uitvoering van haar kerntaken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met politie minder soepel. • Grote gevolgen voor het personeel (hoewel die gevolgen veel minder worden indien in nabije toekomst ambtenarenrechtspositie marktconform wordt gemaakt (kabinetsplan). Bovendien zijn er voorbeelden dat de marktpartij het zittende personeel overneemt (of een deel ervan) tegen de huidige arbeidsvoorwaarden. Uiteraard hangt daar een prijskaartje aan en dit tempert weer de voordelen. • Geen verdere samenwerking met regio-gemeenten. Wel kan de regiefunctie regionaal worden gepositioneerd, bijv. indien Stadsbeheer ook regionaal gaat opereren.

4. Grotendeels uitbesteden (combinatie scenario 1 en scenario 3).	Criterion 1: Invloed/sturing vanuit gemeentelijke organisatie	
	<ul style="list-style-type: none"> • Blijft gewaarborgd. Een compacte professionele kernafdeling zorgt voor de verwevenheid met de organisatie en de aansturing van de flexibele schil. 	
	Criterion 2: Kwaliteit	
	<ul style="list-style-type: none"> • Goede kwaliteit in eigen huis en wat we inhuren is professioneel en voldoet aan de boa-eisen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico dat het particulier bedrijf onvoldoende aan verplichtingen voldoet met gevolgen voor tevredenheid burgers.
	Criterion 3: Kosten	
<ul style="list-style-type: none"> • Meer besparing dan in scenario 1 en 2. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder besparing dan in scenario 3. 	
	Criterion 4: Kwetsbaarheid/risico's	
	<ul style="list-style-type: none"> • Bij ziekte personeel meer mogelijkheden ter vervanging (zij het dat de vervangers meestal geen boa-bevoegdheid hebben 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico dat particulier bedrijf in zwaar weer raakt. • Risico dat particulier bedrijf soms niet levert (commercieel belang kan maatschappelijk belang verdringen). Juridisch wel op te lossen, maar

	voor Dordrecht).	maatschappelijke schade blijft. • We lopen risico's bij onzorgvuldige inkoop.
	Criterium 5: Impact op gemeentelijke organisatie + regio/impact op personeel	
	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentelijke organisatie niet groter dan nodig voor uitvoering van haar kerntaken. 	<ul style="list-style-type: none"> Grote gevolgen voor het personeel (hoewel die gevolgen veel minder worden indien in de nabije toekomst de ambtenarenrechtspositie marktconform wordt gemaakt (kabinetsplan). Bovendien zijn er voorbeelden dat de marktpartij het zittende personeel overneemt (of een deel ervan) tegen de huidige arbeidsvoorwaarden. Uiteraard hangt daar een prijskaartje aan en dit tempert weer de voordelen. Geen verdere samenwerking met regio-gemeenten. Wel kan de regiefunctie regionaal worden gepositioneerd, bijv. indien Stadsbeheer ook regionaal gaat opereren.

9. Advies.

Geadviseerd wordt om te kiezen voor scenario 4, de combinatie van intern organiseren bij Stadsbeheer en grotendeels uitbesteden. En de opdracht te geven om dit scenario verder uit te werken en een reorganisatieplan voor te bereiden.

De volgende argumenten zijn doorslaggevend voor dit advies:

1. Toezicht en handhaving openbare ruimte door de gemeente zelf laten uitvoeren heeft veel voordelen. Het biedt de meeste waarborging dat de uitvoering voldoet aan de behoeften van de politiek en de Dordtse burger. Bij verzelfstandiging of aanbesteding ontstaat er afstand tussen beleid en uitvoering en dat is in het geval van handhavingstaken een (kwaliteits)risico. Met een combinatie van beiden (scenario 4) wordt zoveel mogelijk het voordeel benut van eigen mensen die de verwevenheid met de gemeente waarborgen, alsmede het voordeel van goedkoper en professioneel boa-werk op straat. Dit scenario voldoet aan de voorwaarden die het college in april 2014 heeft gesteld, namelijk dat de nabijheid, de herkenbaarheid, wijkgerichtheid en effectiviteit van Toezicht moet worden gewaarborgd. En daarnaast is het de meest economische oplossing die bijdraagt aan het streven naar een compacte organisatie en aan het uitgangspunt dat de gemeente taken moet loslaten die de markt evengoed of nog beter kan uitvoeren.
2. Vanuit personeelsperspectief biedt scenario 4 voor het huidige personeel van Toezicht goed passende baanperspectieven. Voor diegene die in scenario 1 buiten de boot zouden vallen (bovenformatief geplaatst in de flexpool) kan bij scenario 4 een externe aanbieder alternatieven bieden in bijvoorbeeld de beveiliging of parkeerbeheer.
3. In scenario 1 zijn er mogelijkheden om fors te besparen op de organisatie. Door toezicht lean & mean te organiseren en onder te brengen bij Stadsbeheer kan mogelijk € 400.000 tot € 600.000 structureel worden bespaard. Bij scenario 2 is de besparing minder (€ 200.000 tot € 400.000), zijn de frictiekosten hoog en wordt de organisatie kwetsbaarder. Bij scenario 3 is de besparing groter dan in scenario 1, maar brengt meer risico's met zich mee voor de uitvoering. De extra risico's in kwaliteit en aansturingmogelijkheden kunnen worden opgelost door een combinatie met scenario 1: scenario 4.

4. Scenario 2 is weliswaar aantrekkelijk vanuit het oogpunt van vergroten van de mogelijkheden voor een toezichtorganisatie die voor meer gemeenten in de regio werkt, maar dat weegt niet op tegen het kostenaspect en de kwetsbaarheid. De mogelijkheden tot uitbreiding van de inzet in de regio zijn zeer beperkt zodat er geen perspectief is om voldoende kritische massa te bereiken.
5. De risico's die scenario 3 met zich meebrengt zijn nog moeilijk in te schatten. Er zijn nog te weinig en geen grote gemeenten die ervaring hebben opgedaan met volledige uitbesteding. Slechts een enkele gemeente heeft hiervoor gekozen en nog te recent om hierover een oordeel te kunnen geven. Tenslotte brengt scenario 3 ook hoge frictiekosten met zich mee en is er geen regionale samenwerking meer. De regionale samenwerking blijft wel mogelijk indien voor scenario 4 wordt gekozen en krijgt een ander karakter. Dordt levert geen boa's meer bij andere gemeenten maar koopt samen met de andere gemeenten in, deelt de kosten en organiseert de regiefunctie in Dordrecht.

-----//-----