

OVER LASTIG HANDHAVEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN
OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE

HANDHAVING

REKEN



KAMER
UTRECHT



OVER LASTIG HANDHAVEN

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE

22 mei 2024 – Eindrapport
Foto voorzijde: Stefan Cornelis

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda 't Lam

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Gert Jan de Vries
- Vince van Houten
- Jelte Schat (tot 1-1-2024)

CONTACTGEGEVENS

rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

INHOUDSOPGAVE

DEEL I Bestuurlijk rapport	6
1 Onderzoek: Wordt overlast effectief aangepakt?	6
Conclusie: Bijdrage van toezicht en handhaving aan aanpak overlast steeds meer onder druk.....	9
Deelconclusie 1: Melders vaak ontevreden over afhandeling	9
Deelconclusie 2: Onvoldoende Zicht op bijdrage van toezicht en handhaving aan realiseren beleidsdoelen.....	10
Deelconclusie 3: Verkokerde en vaste budgetten maken handhaving inflexibel .	10
Deelconclusie 4: Handhaving groeit niet mee met de stad en teert in op kwaliteit	11
Aanbevelingen	12
Bestuurlijke reactie College van B&W	12
Nawoord Rekenkamer.....	17
DEEL II Nota van Bevindingen	19
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Doel en onderzoeksvragen	20
1.3 Werkwijze en afbakening onderzoek.....	22
1.4 Leeswijzer.....	23
2 Handhaving: Aanpak van meldingen.....	25
2.1 Belangrijkste bevindingen	25
2.2 Toelichting op de Bevindingen	26
2.2.1 VTH THOR verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte.....	26
2.2.2 Aantal overlastmeldingen sinds 2015 bijna verdrievoudigd	28
2.2.2 Meldingen veelal tijdig afgehandeld	29
2.2.3 VTH THOR gebruikt terugkoppeling door melders onvoldoende	30
3 Organisatie en financiering van toezicht en handhaving.....	37
3.1 Belangrijkste bevindingen	38
3.2 Toelichting op de bevindingen.....	38

3.2.1	Opgavegericht werken is uitgangspunt voor de werkwijze van VTH THOR	38
3.2.2	Bestaande budgetten bepalen keuzes in de handhaving	40
3.2.3	Geen eenduidig proces voor heroverweging kaders voor uitvoering	42
4	Inzet handhaving in de praktijk: werking en effectiviteit	45
4.1	Belangrijkste bevindingen	46
4.2	Toelichting op de bevindingen.....	46
4.2.1	Ongestructureerde afstemming leidt tot gebrek aan zicht op beoogde bijdrage van handhaving aan beleid.....	46
4.2.2	Druk op capaciteit vormt risico voor kwaliteit en effectiviteit handhaving	48
4.2.3	Weinig zicht op effectiviteit van inzet handhaving capaciteit aan effectdoelen	51
	Bijlage 1: Casusbeschrijvingen.....	55
	Snorfiets op de rijbaan en lichte verkeersovertredingen	55
	Fietshandhaving.....	60
	Bijplaatsing huishoudelijk afval.....	65
	Bijlage 2: Organogram VTH (THOR)	69
	Bijlage 3: Verantwoording.....	70

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 ONDERZOEK: WORDT OVERLAST EFFECTIEF AANGEPAKT?

Aanleiding

Het aantal meldingen¹ bij de gemeente Utrecht over overlast in de openbare ruimte is sinds 2015 bijna verdrievoudigd, van bijna 10.000 naar bijna 27.000. Meerdere actoren zijn bij de aanpak van overlast betrokken: onder meer politie, hulpverleners en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie voor handhaving op overlast staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten.² Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers.

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de toezichthoudende en handhavende taak zoals die door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt uitgevoerd. We hebben ons daarbij gericht op die taken die gericht zijn op het tegengaan en oplossen van specifieke vormen van overlast op straat: (fout)parkeren, verkeerd aangeboden afval, graffiti en vervuiling van de openbare ruimte. Andere vormen van overlast, zoals die in en rondom winkelcentrum Hoog Catharijne en bij het Lucas Bolwerk, hebben we niet onderzocht. Voor de aanpak daarvan is (terecht) veel aandacht. Wij richten ons op de minder zichtbare, maar daarmee niet minder hinderlijke vormen van overlast voor inwoners van de gemeente Utrecht. Deze vormen van overlast worden aangepakt door de afdeling Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR), een onderdeel van VTH.

In ons Jaarplan 2023 hebben we aangegeven dat we in onze onderzoeken waar mogelijk aandacht schenken aan het aspect uitvoering (van beleid). In dit onderzoek hebben we dan ook niet alleen onderzocht en beoordeeld hoe effectief de gemeente is in het aanpakken van overlast, maar ook gezien hoe de uitvoering van deze aanpak wordt georganiseerd en gefinancierd.

Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek was om de gemeenteraad inzicht te geven in de manier waarop de aanpak van overlast in de openbare ruimte door VTH wordt georganiseerd en tot welke prestaties en uitkomsten dat leidt.

¹ Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.

² Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*, p. 9; zie ook <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken>

De centrale vraag was:

In hoeverre is de aanpak door VTH THOR van meldingen over fysieke overlast in de openbare ruimte effectief en in welke mate hebben organisatorische, personele en budgettaire kaders invloed op deze effectiviteit?

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2023 – januari 2024. Naast documentstudie en analyse van beschikbare data hebben wij interviews gehouden met professionals binnen de gemeente, zowel bij VTH THOR als bij de opdracht gevende organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven. Verder hebben we tijdens een meeloopdag en een aansluitend groepsgesprek beter zicht gekregen op het werk van de Utrechtse boa's. Wij danken allen hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

De kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht staat onder druk

Dalende tevredenheid van melders over afhandeling meldingen overlast (zoals verkeerd aangeboden afval of zwerffietsen) maakt dit zichtbaar.



Handhavingsorganisatie gemeente trekt daarmee een niet vol te houden wissel op zichzelf.

- ▶ De kwaliteit van handhaving neemt af en melders zijn minder tevreden over de handhaving.
- ▶ Zonder verandering zal dit in de toekomst nog meer gaan knellen.

Aanbevelingen om de kwaliteit van handhaving te borgen

- 1** Trek lessen uit de ervaringen van melders en benader ze actiever. 
- 2** Maak duidelijk welke prioriteiten bij handhaving worden gesteld en hoeveel geld dat kost. 
- 3** Koppel de budgetten voor handhaving aan de groei van de stad. 
- 4** Krijg zicht op hoe handhaving bijdraagt aan het realiseren van doelen voor de stad. 

CONCLUSIE: BIJDRAGE VAN TOEZICHT EN HANDHAVING AAN AANPAK OVERLAST STEEDS MEER ONDER DRUK

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende hoofdconclusie:

Hoofdconclusie

De kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht staat onder druk. Dat is onder meer te zien aan de lage en dalende tevredenheid van melders over de afhandeling van overlastmeldingen.

De stad Utrecht groeit. En het aantal overlastmeldingen is de afgelopen acht jaar bijna verdrievoudigd, van 10.000 in 2015 naar bijna 27.000 in 2023. Het takkenpakket van boa's wordt steeds groter, waardoor deze hun taken niet meer altijd goed kunnen uitvoeren. We stellen vast dat de uitvoeringsorganisatie voor toezicht en handhaving VTH THOR niet meegroeit met deze ontwikkelingen. Met innovatieve vormen van handhaving probeert de organisatie tekorten op te vangen. Handhavingscapaciteit neemt tegelijkertijd nauwelijks toe en staat voortdurend onder druk door de uitstroom van vaak ervaren medewerkers.

Daarnaast bepalen starre en verkokerde budgetten te eenzijdig de inzet van handhavingscapaciteit. Ook frustreren deze budgetten een evenwichtige afstemming daarover tussen VTH THOR en haar opdrachtgevers. Gebrekkige inhoudelijke afstemming ontnemt tenslotte ook het zicht op de bijdrage van toezicht en handhaving aan een effectieve aanpak van overlast – ook voor het college en de gemeenteraad.

De organisatie trekt hiermee een niet vol te houden wissel op zichzelf.

Deze hoofdconclusie baseren wij op de volgende vier deelconclusies:

DEELCONCLUSIE 1: MELDERS VAAK ONTEVREDEN OVER AFHANDELING

VTH THOR handelt het overgrote deel van de overlastmeldingen tijdig (binnen de gestelde termijnen) af. Toch zijn melders vaak ontevreden over de manier waarop meldingen worden afgehandeld. We stellen vast dat signalen die melders hierover afgeven nog onvoldoende gebruikt om de eigen taakuitvoering structureel te verbeteren.

Om de tevredenheid van de afhandeling van meldingen te monitoren vraagt VTH THOR melders om een klanttevredenheidsonderzoek in te vullen. Uit onze analyse van deze onderzoeken blijkt dat een meerderheid van de melders ontevreden is over de manier waarop hun melding is afgehandeld. Zo vinden ze dat het veel moeite kost om een melding te doen, zijn ze van mening dat de afhandeling veelal niet leidt tot het blijvend oplossen van de overlast waarop de melding betrekking heeft en zijn ze vaak ontevreden over de manier waarop handhavers met hen over een melding communiceert.

Sinds 2018 streeft VTH THOR naar een gemiddelde beoordeling van 6,5. Dat streefcijfer is in geen enkel jaar gehaald en schommelde tussen 5,6 en 6,3. In 2023 daalde de gemiddelde beoordeling naar 5,0.

DEELCONCLUSIE 2: ONVOLDOENDE ZICHT OP BIJDRAGE VAN TOEZICHT EN HANDHAVING AAN REALISEREN BELEIDSDOELEN

VTH THOR werkt in opdracht van drie organisatieonderdelen (Ruimte, Stadsbedrijven en Openbare Orde en Veiligheid). Toezicht en handhaving moeten bijdragen aan realisatie van de stedelijke opgaven van die opdrachtgevers zoals bijvoorbeeld schone stadswijken en -parken. De afstemming daarover tussen VTH THOR en haar opdrachtgevers verloopt in de praktijk gefragmenteerd, ongestructureerd en onnavolgbaar. In geen enkel geval worden uitkomsten van gesprekken vastgelegd. Het is daardoor voor ons onduidelijk hoe handhaving moet bijdragen aan de aanpak van overlast.

Ook opdrachtgevers kunnen niet goed aangeven hoe het instrument handhaving bijdraagt aan het realiseren van hun beleidsdoelen. Om toch zicht te krijgen op de effecten van handhaving stuurt VTH THOR op outputindicatoren, zoals het aantal uitgeschreven boetes, het aantal weggesleepte weesfietsen of het percentage tijdig afgehandelde meldingen. Maar prestaties op outputindicatoren geven over het algemeen geen antwoord op de vraag of en hoe die prestaties bijdragen aan gestelde effectdoelen. Uiteindelijk ontbreekt het VTH THOR en haar opdrachtgevers – en daarmee ook het college en de gemeenteraad – dus aan zicht op de effectiviteit van toezicht en handhaving.

DEELCONCLUSIE 3: VERKOKERDE EN VASTE BUDGETTEN MAKEN HANDHAVING INFLEXIBEL

VTH THOR is een uitvoeringsorganisatie die niet over een eigen budget beschikt. Haar opdrachtgevers stellen per handhavingsopdracht een budget beschikbaar. Daardoor heeft deze organisatie met elf afzonderlijke handhavingsbudgetten te maken, elk met een eigen afstemming. Deze budgetten liggen vast en worden jaarlijks alleen aangepast voor loon- en prijsontwikkeling. De elf budgetten worden vertaald naar aantallen beschikbare handhavingsuren per opdracht. De beschikbaar gestelde budgetten bepalen daarmee eenzijdig de structurele capaciteit die beschikbaar is voor handhaving.

Deze systematiek maakt dat men in de handhaving niet goed kan omgaan met veranderende omstandigheden, zoals stijgende aantallen overlastmeldingen en een in omvang groeiend takenpakket. De beschikbare structurele capaciteit neemt door vastliggende budgetten immers niet toe.

VTH THOR ontvangt wel regelmatig incidentele budgetten voor tijdelijke speerpunten. Maar deze bijdragen vormen geen oplossing voor het gebrek aan flexibiliteit bij de inzet van handhavingscapaciteit, omdat vaak onvoorspelbaar is wanneer ze beschikbaar komen. Daardoor kan VTH THOR onvoldoende sturen op de inzet ervan. Incidentele bijdragen zijn daarnaast meestal geormerkt voor specifieke taken. Dit maakt dat in de praktijk voor de invulling van deze tijdelijke speerpunten tijdelijk extra handhavers wordt aangetrokken. Deze handhavers verlaten na uitputting van de tijdelijke budgetten de organisatie weer. Met incidentele bijdragen wordt de structurele capaciteit die voor vaste taken wordt ingezet niet vergroot.

DEELCONCLUSIE 4: HANDHAVING GROEIT NIET MEE MET DE STAD EN TEERT IN OP KWALITEIT

Het hiervoor geschetste gebrek aan flexibiliteit wordt steeds nijpender, doordat de stad groeit en ook het takenpakket rondom van handhaving groter wordt. Het takenpakket groeit doordat taken die voorheen aan de politie voorbehouden waren, zoals de handhaving op lichte verkeersovertredingen, steeds vaker bij gemeentelijke handhavers belegd worden. Daarnaast neemt het aantal overlastmeldingen sterk toe; van 10.000 in 2015 tot bijna 27.000 in 2022.

De starheid van het budgettair kader leidt er steeds toe dat nieuwe of in omvang toegenomen taken in worden gepast binnen de beschikbare capaciteit. Werkzaamheden van handhavers raken daardoor meer versplinterd. Zo komt het voor dat wijkboa's, die speciaal zijn aangesteld om in een bepaalde wijk gericht toezicht- en handhavingstaken uit te voeren, gedurende een langere periode aan die taak worden onttrokken om meldingen af te handelen. In overleg met opdrachtgevers probeert men met innovatieve vormen van handhaving efficiënter te werken en de geleverde handhavingskwaliteit in stand te houden. Zo wordt steeds meer datagestuurd gewerkt, waarbij hotspots in de stad worden geïdentificeerd waar verschillende typen overlast zich het vaakst voordoen. Handhavingsinzet richt zich vervolgens met name op deze plekken.

Maar innovatie is niet grenzeloos. En niet op ieder onderdeel kan worden geïnnoveerd. In een aantal gevallen neemt de intensiteit en kwaliteit van toezicht en handhaving daarom af, of vindt in het geheel niet meer plaats. De uitstroom van vaak ervaren medewerkers verergert dit nog. Nieuwe medewerkers krijgen kortere en minder intensieve begeleiding, gaan sneller op straat aan het werk en leveren daar niet altijd de vereiste kwaliteit.

AANBEVELINGEN

Op basis van de hiervoor toegelichte hoofdconclusie en deelconclusies doen we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1. Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar gebruikt wordt om de handhavingspraktijk te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat een melding wordt gedaan en hoe onderliggende problematiek wordt aangepakt.

Aanbeveling 2. Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.

Aanbeveling 3. Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek – bijvoorbeeld aan het begin van een collegeperiode – tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.

Aanbeveling 4. Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.

Aanbeveling 5. Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving. Dat kan zijn het (opnieuw) gebruiken van cijfers uit de Utrecht Monitor, het actiever en vaker bevragen van melders of het gebruik maken van de instrumenten Inwonersenquête en Bewonerspanel. Informeer de gemeenteraad ook daarover jaarlijks in het Handhavingsverslag.

BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de rekenkamer,

Veel dank voor uw rapportage over de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Uw onderzoek biedt waardevolle inzichten en een aantal concrete handvatten, waarmee wij aan de slag gaan.

Kwaliteit van handhaving staat onder druk

Uw hoofdconclusie is dat de kwaliteit van handhaving in de gemeente Utrecht onder druk staat. Dat is onder meer te zien aan de lage en dalende tevredenheid van melders over de afhandeling van overlastmeldingen. Wij herkennen de uitdagingen die u schetst in uw rapport.

Het werk van onze toezichhouders en handhavers is zichtbaar in de stad. Juist daarom is het belangrijk dat het werk van de medewerkers van Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR) navolgbaar is en blijft. En in het verlangde daarvan de budgettering, uitvoering en verantwoording (inclusief meldingen en klachtafhandeling). U constateert dat de verkokering van budgetten een transparante prioritering op basis van stedelijke opgaven in de weg staat. Budgetten ontwikkelen niet mee met veranderingen in omvang en samenstelling van de stedelijke bevolking, ontwikkelingen in het aantal overlastmeldingen of aard en omvang van stedelijke opgaven. Daarnaast constateert u dat incidentele projectgelden niet goed inpasbaar zijn in begrotingssystematiek. Bij elkaar leidt dat tot de conclusie dat er geen eenduidig proces is voor de heroverweging van kaders voor uitvoering. Deze conclusie uit uw rapportage is voor ons zeer wezenlijk en beschouwen wij als een opdracht om hier structureel verbetering in aan te brengen. Hieronder gaan wij hier dieper op in.

Omissie in uitgevoerd onderzoek voor veiligheid

In uw onderzoeksplan heeft u expliciet aangegeven onderzoek te verrichten bij de drie meest relevante programma's voor het werk van THOR: Ruimte, Openbare Orde & Veiligheid en Stadsbedrijven. In het daadwerkelijk uitgevoerde onderzoek is Openbare Orde & Veiligheid in het veldwerk (deels) en bij de interviews geheel buiten beschouwing gelaten. U trekt desondanks wel conclusies en doet aanbevelingen voor het gehele terrein van toezicht en handhaving in de openbare ruimte, inclusief veiligheid. Wij zijn van mening dat conclusies die gelden voor verkeer en openbare ruimte, zonder onderzoek niet zomaar van toepassing verklaard kunnen worden op veiligheid en beschouwen dit ook als omissie in het onderzoek.

Reactie op deelconclusies

Hieronder gaan wij dieper in op de door u getrokken conclusies. In de conclusies en aanbevelingen

komen 3 thema's naar voren. We gaan hieronder op deze thema's in:

- Beoordeling van de handhaving
- Effecten van de handhaving
- Opdrachtgeverschap, prioritering en budgettering

Beoordeling van de handhaving

Deelconclusie 1: Melders zijn vaak ontevreden over afhandeling.

Aanbeveling 1: Zorg voor een systematiek waarin het perspectief van de melders en inwoners op handhaving consequent en zichtbaar wordt gebruikt om de handhavingstechniek te verbeteren. En neem altijd contact op met melders die een telefoonnummer achterlaten, leg uit wat met een melding wordt gedaan en hoe de onderliggende problematiek wordt aangepakt.

Deze deelconclusie onderschrijven wij gedeeltelijk. Zowel de gemeente als onze handhavers zijn er om de inwoners van Utrecht van dienst te zijn, en het ontvangen van feedback van inwoners over ons optreden is essentieel om onze dienstverlening te verbeteren. De gemiddelde beoordeling van een 5,0 over het jaar 2023 is beneden onze norm. Graag willen we dit cijfer in perspectief plaatsen: deze gemiddelde beoordeling is gebaseerd op 614 geretourneerde enquêtes op een totaal van 26.599 binnengekomen meldingen. Zoals ook in het [Handhavingsverslag 2024](#) wordt vermeld, merken we dat de beoordeling van de afhandeling van de melding niet altijd gebaseerd is op de dienstverlening op zichzelf maar ook of het probleem naar verwachting van de melder is opgelost (of dit nu realistisch is of niet).

Uw onderzoek biedt inzicht in de tevredenheid van melders over de afhandeling, maar geeft hierin geen volledige context. In hoeverre speelt de ontevredenheid van burgers over de (lokale) overheid hierin een rol en welke trends zijn zichtbaar bij andere gemeenten? We willen daarnaast benadrukken dat de kwaliteit van handhaving op meer manieren te meten is dan alleen via de tevredenheid van de melders. Een alternatieve maatstaf voor kwaliteit is bijvoorbeeld het percentage afgekeurde processen-verbaal. Uw redenering doet, in deze formulering, onvoldoende recht aan de inzet van de professionals (van handhavers tot beleidsmakers) die zich dagelijks inzetten voor Utrechters in de aanpak van overlast. Wij gaan onderzoeken op welke andere manieren we de kwaliteit van de afhandeling van meldingen inzichtelijk kunnen maken.

Desalniettemin is dit een duidelijk signaal dat een deel van de melders ontevreden is over de afhandeling van de melding. Zoals u al vermeldde in uw nota van bevindingen, is THOR in 2023 gestart met een analyse van de meldingen. Uw aanbevelingen en observaties maken duidelijk dat hierin verbeteringen mogelijk zijn. Het is van belang de achtergronden van de ontevredenheid van melders te analyseren en hierop verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd hebben we ook het besef dat we niet iedere melder naar de volle tevredenheid kunnen bedienen.

In uw rapport doet u een aanbeveling over telefonisch contact met de melder. Dit nemen wij gedeeltelijk over. Wij erkennen de waarde van telefonisch contact tussen handhaver en melder, maar merken op dat dit, gezien het grote aantal meldingen, teveel tijd kost. Elke melder die een mailadres achterlaat, krijgt per mail een gestandaardiseerde terugkoppeling. In die gevallen waarin telefonisch contact tussen de handhaver en melder van toegevoegde waarde is, streven we ernaar de melder te bellen. Bijvoorbeeld om meer duidelijkheid te krijgen over de melding of om de afhandeling toe te lichten.

Effecten van de handhaving

Deelconclusie 2: onvoldoende zicht op bijdrage van toezicht en handhaving aan realiseren beleidsdoelen.

Aanbeveling 5: Ontwikkel en gebruik per handhavingsproduct indicatoren die helpen om beter zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van handhaving.

Wij delen uw conclusie over de bijdrage van VTH-THOR aan het realiseren van de beleidsdoelen. Zoals u in uw rapport opmerkt, is het niet eenvoudig om de bijdrage van toezicht en handhaving te isoleren ten opzichte van de andere actoren bij het behalen van beleidsdoelstellingen. In de afstemming tussen de organisatieonderdelen en VTH-THOR is aandacht voor de manier waarop handhaving bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. U geeft terecht aan dat deze afstemming plaatsvindt, maar onnavolgbaar is. Daarom nemen wij aanbeveling 5 over. Wij gaan een format uitwerken voor de verschillende afstemmingsoverleggen en bespreek- en beslispunten hierin vastleggen. Daarmee willen we de bijdrage van handhaving inzichtelijk maken en de overwegingen tot prioritering en bijsturing van de handhaving beter vastleggen. Ook kijken we naar de mogelijkheden van effect-indicatoren voor handhavingsproducten. Voor diverse onderdelen hebben we al effect-indicatoren, zoals de betalingsbereidheid voor parkeren en de CROW-methodiek voor bijplaatsingen. We gaan onderzoeken of we ook voor de andere handhavingsproducten deze indicatoren kunnen vaststellen.

Opdrachtgeverschap, prioritering en budgettering

Deelconclusie 3: verkokerde en vaste budgetten maken handhaving inflexibel

Deelconclusie 4: handhaving groeit niet mee met de stad en teert in op kwaliteit

Aanbeveling 2: Maak in het jaarlijkse Handhavingsprogramma voor de gemeenteraad inzichtelijk op basis van welke overwegingen wordt geprioriteerd, wat dat betekent voor de uitvoering van handhavingstaken ten behoeve van verschillende opgaven, hoeveel uren daaraan worden besteed en hoeveel dat kost.

Aanbeveling 3: Ontwikkel een systematiek waarbij periodiek tenminste op programmaniveau tussen opdrachtgevers en VTH-THOR afstemming plaatsvindt over de bijdrage van handhaving aan verschillende opgaven om tot een prioritering voor de inzet van handhavingscapaciteit te komen.

Aanbeveling 4: Koppel budgetten voor toezicht en handhaving aan veranderingen in de buitenwereld, zoals de ontwikkeling van de stad en het aantal meldingen.

Wij delen uw derde deelconclusie over de budgettering. De manier waarop de gemeente budgetteert bemoeilijkt het inspelen op de veranderende buitenwereld. Wij zien ook de meerwaarde in het herzien van de wijze van budgetteren. Aanbeveling 4 wordt daarom deels overgenomen: we gaan onderzoeken op welke wijze, rekening houdend met het budgetrecht van de gemeenteraad, deze aanbeveling een gevolg krijgt. Het voorbehoud dat wij hierbij plaatsen is dat extra budget voor handhaving, in het licht van de aanstaande bezuinigingen, op voorhand niet aannemelijk is.

Dit punt raakt ook de doorontwikkeling van VTH-THOR. De beleidsafdelingen zijn leidend in het ontwikkelen van nieuw beleid en de bijbehorende effectdoelstellingen. Vervolgens

stemmen we samen af over de bijdrage van handhaving hieraan en leggen we de afspraken vast. Dit sluit aan bij uw aanbeveling 3 die betrekking heeft op het proces van sturen en prioriteren. We zien kansen in het verbeteren van transparantie over de wijze van het maken van keuzes en afwegingen in toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Deze aanbeveling nemen we over. In het plan van aanpak zullen we beschrijven hoe wij hier uitvoering aan gaan geven. We gaan zowel intern als extern oriënteren om hierin de meest passende vorm te ontwikkelen. Ons streven is om in de volgende publicatie van het handhavingsprogramma eerste verbeteringen toe te passen.

Een vervolg hierop is uw tweede aanbeveling over het inzichtelijk maken van de bijdrage van handhaving. Uw aanbeveling 2 over het Handhavingsprogramma nemen wij over. Wij gaan de gemeenteraad en inwoners van Utrecht in het Handhavingsprogramma ook informeren over de overwegingen tot prioritering. We zullen in het kader van prioriteren en verantwoorden de raad bedienen op het juiste detailniveau. Dit detailniveau beschrijven we in het plan van aanpak. Wij wijzen u erop dat de cumulatieve ureninzet van VTH-THOR per programma als bijlage is opgenomen in het Handhavingsprogramma. In het plan van aanpak zullen we beschrijven op welke wijze de aandachtspunten genoemd in uw rapport meegenomen worden in de doorontwikkeling.

Wij herkennen het door de Rekenkamer geschetste beeld in deelconclusie 4 dat de werkdruk voor toezicht en handhaving is toegenomen. Het getuigt van inventiviteit en flexibiliteit dat VTH-THOR er desondanks in 94% van de meldingen in slaagt deze binnen de termijn af te handelen. Wij verwachten dat dit op de lange termijn en bij verdere groei van de stad niet vol te houden is. Tegelijkertijd staat de gemeente voor een grote bezuinigingsopgave waarbij het niet voor de hand ligt dat extra handhavingscapaciteit beschikbaar komt. Ook op dit punt gaan we onderzoeken op welke wijze andere gemeenten omgaan met dit spanningsveld. In het plan van aanpak gaan we beschrijven en toelichten welke ontwikkeling we hierin willen inzetten.

Tot slot

Volgens artikel 12 lid 9 van uw verordening dient het college binnen zes weken na het raadsbesluit een plan van aanpak te presenteren. Er bestaat een verband tussen uw aanbevelingen en de aanstaande besluitvorming over mogelijke bezuinigingen, die wellicht ook gevolgen heeft voor VTH-THOR en de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Wij zijn van mening dat deze kwesties onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Als gevolg hiervan voorzien wij dat de genoemde termijn zal worden overschreden. Wij verzoeken u om in het raadsvoorstel een alternatieve termijn op te nemen voor het presenteren van het plan van aanpak. Wij gaan ervan uit in september a.s. een plan van aanpak te kunnen presenteren.

NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport en ziet dat veel aanbevelingen worden overgenomen. Het college stelt met ons vast dat de bestaande budgetteringssystematiek binnen VTH THOR een transparante prioritering op basis van stedelijke opgaven in de weg staat. Het ziet het als haar opdracht om hierin structureel verbetering aan te brengen. Het college wil daartoe onderzoeken op welke manier de wijze van budgettering kan worden aangepast. Wij benadrukken het belang van transparantie. Juist in tijden van financiële krapte is het van belang helder te zijn over de keuzes en afwegingen in toezicht en handhaving in de openbare ruimte, en over de manier waarop keuzes worden gemaakt.

Ons onderzoek richtte zich op de aanpak van fysieke overlast in de openbare ruimte. Dat is het domein waarin VTH THOR toezicht- en handhavingstaken uitvoert voor ontwikkelingsorganisatie Ruimte en voor Stadsbedrijven. Al in het ambtelijk startgesprek spraken we af dat gezien onze focus op meldingen in de openbare ruimte onderzoek bij het organisatieonderdeel Openbare Orde en Veiligheid (OOV) niet voor de hand lag. Als desondanks de indruk is ontstaan dat onze bevindingen ook over de aansturing van dit organisatieonderdeel gaan is dat onjuist. Dat hebben wij niet onderzocht. Het probleem van starre en verkokerde budgetten geldt echter evengoed voor OOV. Hetzelfde geldt voor de conclusies die we trekken over de effecten daarvan op personeelscapaciteit. Niet voor niets wordt dit ook door het college onderschreven.

Met ons onderzoek willen we op geen enkele manier afbreuk doen aan de inzet van professionals van VTH THOR. Mede door oorzaken die wij in ons rapport benoemen (capaciteit, takenpakket) stellen we wel vast dat de inzet sinds 2018 nooit heeft voldaan aan de norm – een beoordelingscijfer van gemiddeld 6,5 – die de gemeente daarvoor zelf stelt. Juist daarom is het van belang inzicht te krijgen in de achtergronden van de ontevredenheid van melders om op basis van dat inzicht verbeteringen door te voeren. Bij een terugkoppeling via e-mail kan waardevolle informatie verloren gaan. De intern gehanteerde norm om waar mogelijk telefonisch terug te koppelen vinden we daarom een goede. Op die manier kan worden uitgelegd wat met een melding gebeurt en hoe de onderliggende problematiek wordt aangepakt. In de praktijk wordt deze werkwijze vaak niet gevolgd, en kan dus relevante informatie verloren gaan. Dat er ook andere manieren zijn om de kwaliteit van handhaving vast te stellen zien wij ook, daarop ziet onze aanbeveling 5.

De termijn van zes weken na een raadsbesluit voor het presenteren van een plan van aanpak is door de gemeenteraad vastgesteld. Het is dan ook aan de raad om te bepalen of hier in dit geval van kan worden afgeweken.

We zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.



DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het aantal meldingen³ bij de gemeente Utrecht over overlast in de openbare ruimte is tussen 2015 en 2022 bijna verdrievoudigd, van bijna 10.000 naar bijna 27.000. Meerdere actoren zijn bij de aanpak van overlast betrokken: onder meer politie, hulpverleners, Stadsbedrijven en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie voor handhaving van overlast staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten.⁴ Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers.

Overlast die inwoners van Utrecht ervaren in de openbare ruimte – op straat – vormt voor hen één van de belangrijkste ergernissen. Voorbeelden daarvan zijn parkeeroverlast of de overlast die bewoners ondervinden van zich ophopend huishoudelijk afval.⁵ Uit het tweejaarlijks afgenomen bewonerspanel blijkt dat veel inwoners ‘veiligheid’ en daarbinnen ‘overlast’ als belangrijkste aandachtspunt zien.

Op basis van de uitkomsten van dit bewonerspanel én gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van fracties uit de gemeenteraad heeft de rekenkamer besloten in 2023 onderzoek te gaan doen naar de aanpak van overlast op straat door de gemeente. In ons Jaarplan 2023 hebben we eveneens aangegeven dat we in onze onderzoeken waar mogelijk ook aandacht schenken aan het aspect uitvoering (van beleid). In dit onderzoek willen we daarom niet alleen onderzoeken en beoordelen hoe effectief de gemeente is in het aanpakken van overlast, maar ook bezien hoe de uitvoering van deze aanpak wordt georganiseerd en gefinancierd.

In dit onderzoek richten we ons op de toezichthoudende en handhavende taak zoals die door de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) wordt uitgevoerd. We beperken ons daarom tot de taken die gericht zijn op het tegengaan en oplossen van specifieke vormen van overlast op straat: (fout)parkeren, verkeerd aangeboden afval, graffiti en vervuiling van de openbare ruimte. Dit zijn vormen van overlast waar inwoners van de stad Utrecht zich met name aan ergeren, wanneer we afdalen op de aard

³ Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*. Sinds 2022 komen meldingen over bijplaatsingen niet meer bij VTH THOR, maar bij Stadsbedrijven binnen. Zonder meldingen over bijplaatsingen zou het totaal meldingen bijna 25.000 zijn geweest.

⁴ Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*, p. 9; zie ook <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken>

⁵ Zie: [Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: ‘Ben er he-le-maal klaar mee’ | Utrecht | AD.nl](https://www.ad.nl/overlast)

van meldingen die daarover worden gedaan. Andere vormen van overlast, zoals die op winkelcentrum Hoog Catharijne en bij het Lucas Bolwerk, en die onder meer door verslaafden, dak- en thuislozen en ongedocumenteerde vreemdelingen worden veroorzaakt, vallen buiten de scope van dit onderzoek. Daarvoor en voor de aanpak ervan is (terecht) veel aandacht. Wij richten ons op de minder zichtbare, maar daarmee niet minder hinderlijke vormen van overlast voor inwoners van de gemeente Utrecht. Deze vormen van overlast worden aangepakt door de afdeling Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR), een onderdeel van VTH.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

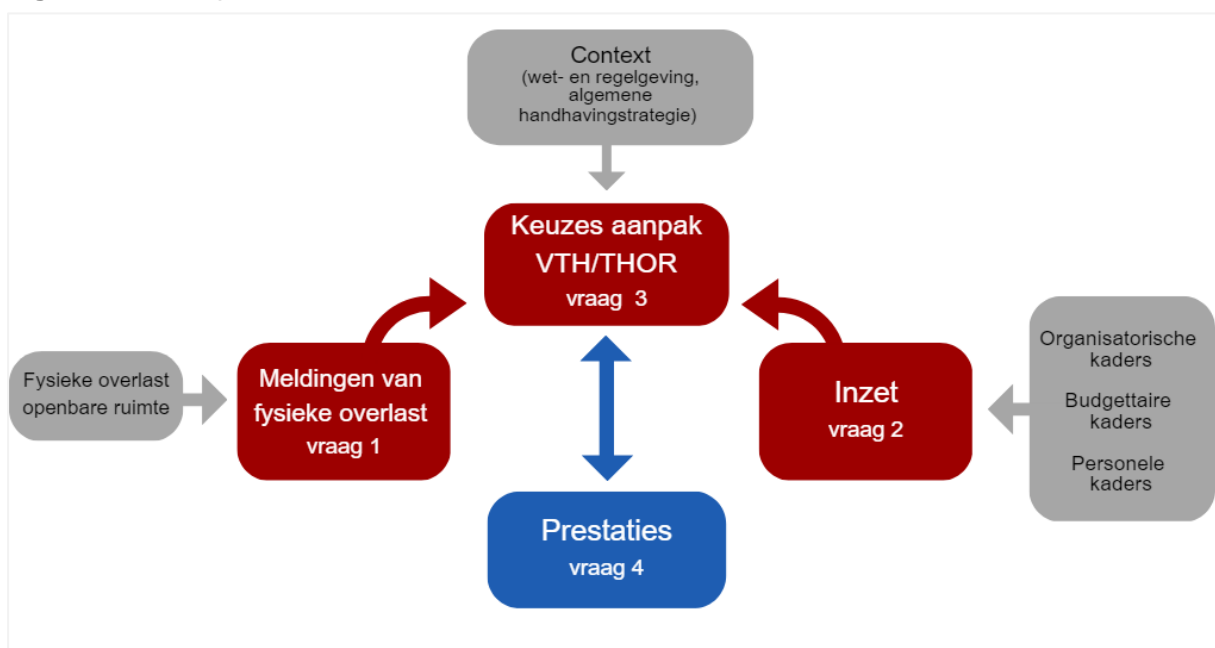
Een deel van haar de taak voert VTH THOR uit op basis van meldingen over overlast in de openbare ruimte, door inwoners van de stad. Deze meldingen hebben we als startpunt van ons onderzoek genomen.

We zijn voor een aantal meldingen nagegaan hoe deze door VTH THOR worden opgepakt en met welk resultaat. We gaan er daarbij vanuit dat taakuitvoering en de effecten daarvan mede afhankelijk zijn van de inzet door VTH THOR en de kaders waarbinnen deze inzet tot stand komt:

- Bestaande wet- en regelgeving;
- Lokale politieke, bestuurlijke en beleidsmatige keuzes;
- Personele en budgettaire randvoorwaarden;
- (Strategische) keuzes die VTH THOR maakt over inzet van mensen en middelen.

De focus van ons onderzoek wordt in figuur 1.1 geïllustreerd.

Figuur 1.1 Opzet van het onderzoek



De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is de aanpak door VTH THOR van meldingen over fysieke overlast in de openbare ruimte effectief en in welke mate hebben budgettaire, personele en organisatorische kaders invloed op deze effectiviteit?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van vier onderzoeksvragen:

- 1) Hoe ontwikkelen meldingen over overlast in de openbare ruimte zich en op welke manier worden deze meldingen door VTH THOR opgepakt?
- 2) Welke organisatorische, budgettaire en personele kaders zijn er voor de inzet die VTH THOR kan plegen, hoe komen deze kaders tot stand en in hoeverre zijn deze onderbouwd?
- 3) Welke keuzes maakt VTH THOR daarbinnen bij de aanpak van meldingen in de openbare ruimte en zijn deze keuzes voldoende onderbouwd?
- 4) Tot welke prestaties leidt deze aanpak en hoe kunnen deze prestaties worden beoordeeld?

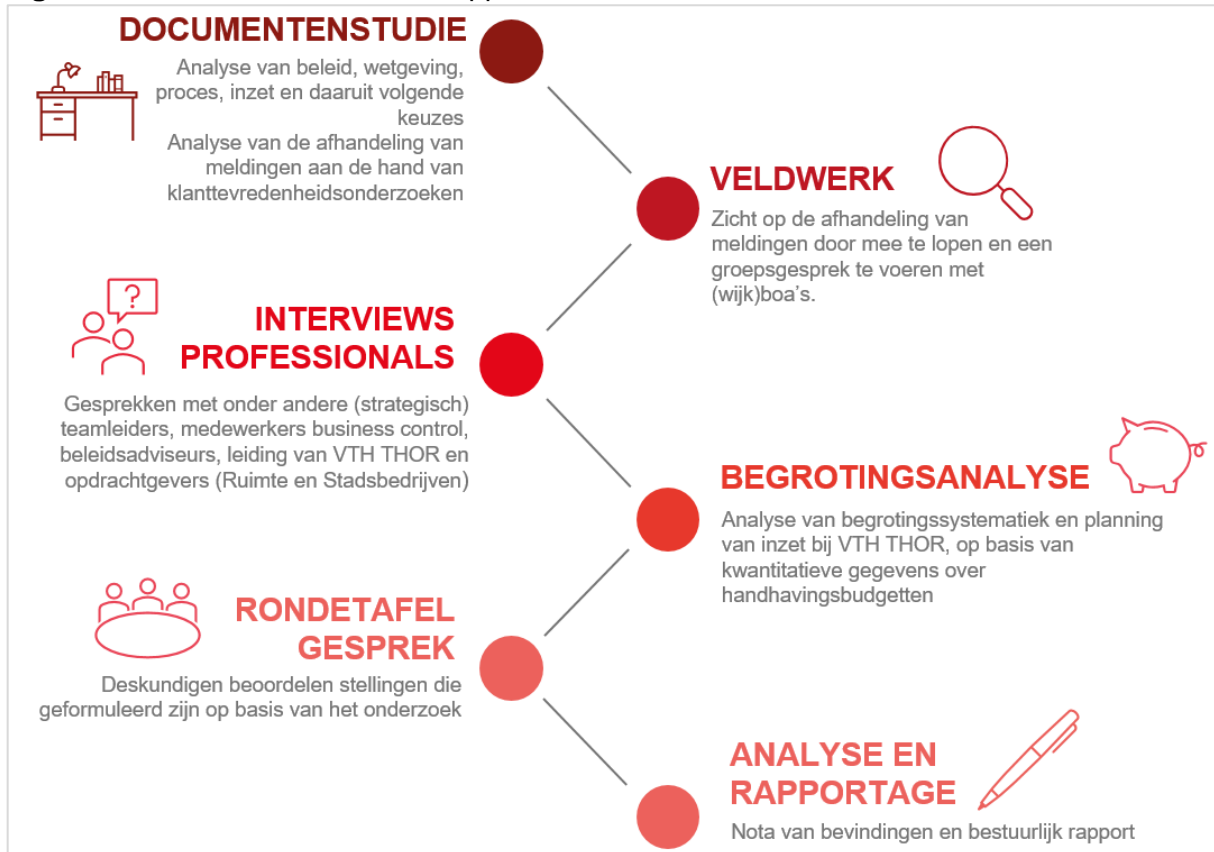
Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van verschillende hoofdstukken presenteren we de onderzoeksvraag, de bijbehorende norm(en) en criteria, en hoe deze – afgezet tegen de uitvoering – leiden tot onze bevindingen en beoordeling. De beoordeling wordt gegeven naar de mate waarin er aan de norm wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs). Rood betekent dat er niet aan de norm wordt voldaan wordt. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is. We werken deze beoordelingen verder uit met een paragraaf belangrijkste bevindingen en vervolgens een toelichtende paragraaf.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande zes stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 3.

Figuur 1.2 De zes onderzoekstappen



Afbakening

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek af te bakenen. Deze beschrijven we hieronder puntsgewijs:

- **Type overlast:** In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot het toezicht en de handhaving op 'fysieke overlast in de openbare ruimte'. We laten daarmee de aanpak van sociale overlast (bijvoorbeeld overlast door jongeren of door daklozen) buiten beschouwing.
- **Organisatieonderdelen:** Het voorgaande betekent ook dat we in ons onderzoek naar het onderdeel van VTH hebben gekeken dat verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte: VTH THOR. En ook naar de organisatieonderdelen in opdracht waarvan VTH THOR fysieke overlast in de openbare ruimte aanpakt: Ruimte en Stadsbedrijven. De andere opdrachtgever – Openbare Orde en Veiligheid – laten we in dit onderzoek daarom buiten beschouwing.

- Periode: We kijken naar de periode vanaf 2015. Over de jaren daarvoor zijn onvoldoende betrouwbare (financiële) cijfers beschikbaar.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven we de manier waarop VTH THOR meldingen over overlast oppakt en afhandelt (het meldingsgericht handhaven), en beoordelen we de kwaliteit van die afhandeling. Daarmee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de organisatorische, personele en financiële kaders waarbinnen keuzes over de uitvoering van handhavingstaken vorm moeten krijgen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. In hoofdstuk 4 beoordelen we tenslotte de werking en betekenis van deze kaders voor de praktijk van handhaving. Dat doen we onder meer op basis van onderzoek naar drie producten waarop VTH THOR handhaaft (productgericht handhaven), en waarvan de beschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 1. Daarmee beantwoorden we de onderzoeksvraag 3. In hetzelfde hoofdstuk beantwoorden we ook onderzoeksvraag 4 naar de effectiviteit van taakuitvoering door VTH THOR.

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Lezers die een nadere toelichting op deze bevindingen op prijs stellen, kunnen kennismaken van de uitwerking in de tweede paragrafen.

Dit rapport heeft drie bijlagen: 1) de casusbeschrijvingen, 2) het organogram van VTH en 3) de onderzoeksverantwoording.

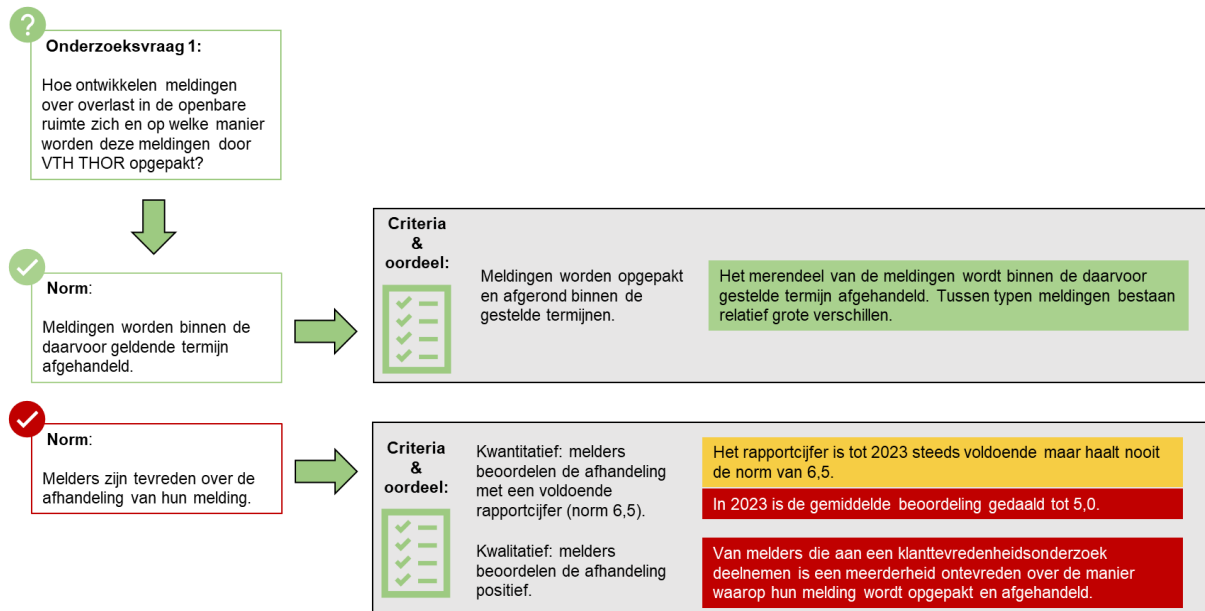


2 HANDHAVING: AANPAK VAN MELDINGEN

In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van de aard en het aantal overlastmeldingen sinds 2015 centraal. We beschrijven de manier waarop VTH THOR de aanpak van overlastmeldingen heeft georganiseerd. Vervolgens beoordelen we de manier waarop meldingen van overlast worden opgepakt en afgehandeld. Hiermee beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag. In paragraaf 2.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 2.2.

De uitvoering van deze meldingsgerichte handhaving, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in tabel 2.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en de bijbehorende criteria.

Figuur 2.1 Normen, criteria en beoordeling "Aanpak van meldingen"



2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. VTH THOR is verantwoordelijk voor het gemeentelijk toezicht en de handhaving in de openbare ruimte.
2. Het aantal overlastmeldingen is sinds 2015 bijna verdrievoudigd. Het gaat dan met name om een stijging van het aantal meldingen over parkeeroverlast en verkeerd aangeboden afval.
3. Overgrote deel (2023: 94%) van overlastmeldingen wordt binnen de gestelde termijnen afgehandeld.

4. De beoordelingsdoelstelling op dienstverlening wordt door VTH THOR niet gehaald. VTH THOR gebruikt klanttevredenheidsonderzoeken om de kwaliteit van haar dienstverlening te monitoren, maar benut deze onvoldoende om structureel van te leren en verbeteren.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Overlastmeldingen moeten op een goede manier worden opgepakt en afgehandeld. Dat betekent dat de afhandeling van meldingen tijdig geschiedt, en dat melders tevreden zijn over de manier waarop hun melding is afgehandeld. Daarnaast is het belangrijk dat VTH THOR de kwaliteit van haar dienstverlening monitort zodat knelpunten in de uitvoering worden ontdekt, opdat de uitvoering kan worden verbeterd.

2.2.1 VTH THOR VERANTWOORDELIJK VOOR TOEZICHT EN HANDHAVING IN DE OPENBARE RUIMTE

Toezicht- en handhavingstaken zijn binnen VTH opgesplitst in Toezicht en Handhaving van de Bebouwde Omgeving (THBO) en Toezicht en Handhaving in de Openbare Ruimte (THOR).⁶ Het werk van THBO, waarvoor in totaal 22 inspecteurs als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) actief zijn, richt zich onder meer op horeca en bouwactiviteiten. THOR is belast met toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Verkeer(overlast), parkeren, bijplaatsing van (bedrijfs-)afval, overlast door jeugd en grote evenementen zijn daarvan voorbeelden. Voor THOR zijn 98 handhavers als BOA actief.⁷

De gemeentelijke aanpak bij toezicht en handhaving is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO, die voor gemeenten niet verplichtend is, heeft als doel te bevorderen dat handhavende instanties (overheden, omgevingsdiensten, Openbaar Ministerie, politie) de handhaving zo uniform als mogelijk aanpakken.⁸ De gemeente Utrecht past de LHSO ook toe en vult deze aan met de (wel verplichte⁹) meerjarige Algemene Handhavingsstrategie (Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte).

In de Handhavingsstrategie worden op hoofdlijnen de uitgangspunten en doelen voor het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht uitgewerkt.¹⁰ Jaarlijks wordt vervolgens een Handhavingsprogramma vastgesteld. In dit programma wordt voor de verschillende

⁶ In Bijlage 2 is een organogram van VTH opgenomen (stand oktober 2023).

⁷ Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*, p. 21.

⁸ Zie: [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht \(LHSO\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

⁹ [Besluit Omgevingsrecht \(wetten.nl - Regeling - Besluit omgevingsrecht - BWBR0027464 \(overheid.nl\)\)](#)

¹⁰ Gemeente Utrecht (2023). *Algemene Handhavingsstrategie bebouwde omgeving en openbare ruimte*, p. 4. De Handhavingsstrategie geldt niet voor een specifieke periode, maar wordt wel periodiek aangepast. De meest recente aanpassing dateert van 2023.

domeinen binnen VTH een overzicht gegeven van de geplande inzet op toezicht en handhaving in het komende kalenderjaar.¹¹ Na afloop van elk kalenderjaar legt VTH in het Handhavingsverslag publiek verantwoording af over de uitgevoerde werkzaamheden. Zo benoemt VTH aantallen meldingen per type overlast en gaat men in op de waardering door melders (sinds 2018 in een rapportcijfer) van de afhandeling door VTH. VTH THOR pakt overlast op twee manieren aan: meldingsgericht en productgericht (zie box 2.1). Een goed begrip van deze twee manieren is nodig om dit rapport goed te kunnen volgen.

Box 2.1: Onderscheid tussen meldingsgerichte en productgerichte handhaving

Handhaving vindt in algemene zin op twee manieren plaats: meldingsgericht en productgericht. Het meldingsgerichte handhaven omvat de acties die VTH THOR onderneemt naar aanleiding van overlastmeldingen door inwoners of bedrijven van de stad Utrecht. Meldingen worden in de meldkamer van VTH door de centralist beoordeeld en als acuut of niet-acuut geclassificeerd. Een acute melding moet direct worden afgehandeld, omdat anders de openbare veiligheid in het geding komt. Een voorbeeld daarvan is een foutgeparkeerde auto voor een nooduitgang. De acute melding wordt doorgezet naar en afgehandeld door één van de twee meldauto's (met daarin twee boa's) die iedere dag door de stad rijden. Voor de duur van de afhandeling van acute meldingen bestaan geen wettelijke termijnen. VTH streeft ernaar deze meldingen binnen 24 uur, maar uiterlijk na 5 dagen te hebben afgehandeld. Niet-acute meldingen vormen geen (direct) risico voor de openbare veiligheid, en worden daarom op een andere manier opgepakt. De melding wordt dan doorgezet naar de verantwoordelijke wijkboa. De wijkboa's hebben vrije surveillance in de wijk en kennen de wijkspecifieke problematiek.¹² De niet-acute melding moet binnen 21 dagen worden afgehandeld. Het meldingsgericht handhaven wordt in dit hoofdstuk behandeld.

VTH THOR handhaaft daarnaast productgericht op basis van afspraken die het maakt met organisatieonderdelen (verder: 'opdrachtgevers') van de gemeente. In het geval van dit onderzoek zijn die opdrachtgevers Ruimte en Stadsbedrijven. Te maken afspraken gaan over de handhavingscapaciteit die moet worden ingezet op specifieke onderwerpen of thema's. Het gaat dan onder andere om het handhaven van fietsparkeerverboden, het aanpakken van verkeerd aangeboden afval ('bijplaatsingen') of het handhaven van verkeersregels (zoals het verbod voor snorfietsen, op sommige plaatsen, om op het fietspad te rijden). In hoofdstuk 4 gaan we in op de praktijk van dit productgerichte handhaven.

¹¹ Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023*.

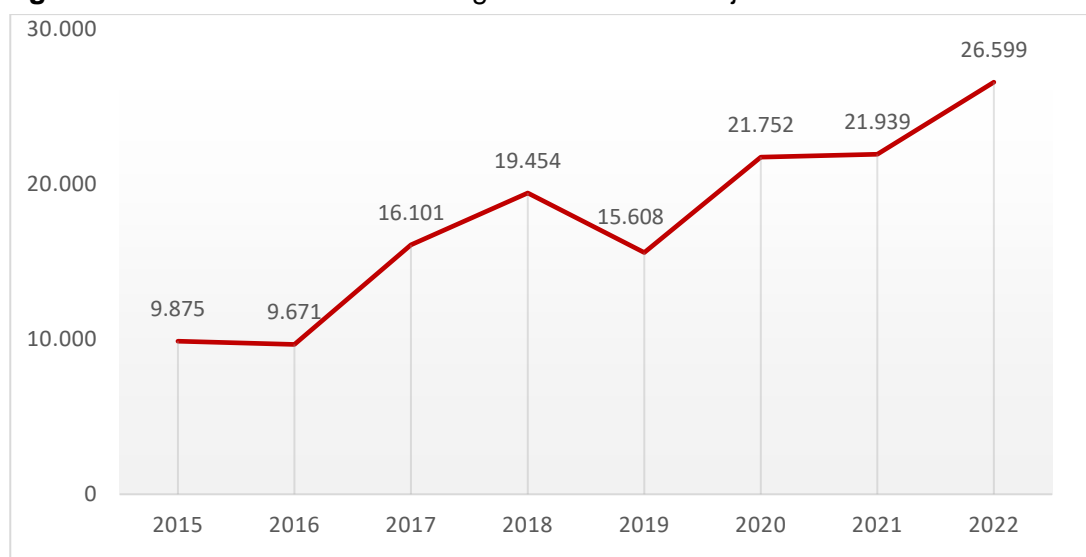
¹² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

2.2.2 AANTAL OVERLASTMELDINGEN SINDS 2015 BIJNA VERDRIEVoudIGD

Met name meldingen over parkeeroverlast en verkeerd aangeboden afval sinds 2015 toegenomen

Figuur 2.2 laat zien dat het aantal overlastmeldingen sinds 2015 meer dan verdubbeld is naar ongeveer 27.000 in 2022. Het gaat om het totaal van zowel acute als niet-acute meldingen. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze stijging. Zo is er de groei van de stad. Het inwonertal van de gemeente Utrecht is in dezelfde periode (2015-2022) gestegen met bijna 30.000.¹³ In 2015 is ook het nieuwe inzamelen van huishoudelijk afval ingevoerd (zie ook de casusbeschrijving over bijplaatsingen in bijlage 1). Dat leidde tijdelijk tot een sterke stijging van het aantal meldingen over verkeerd aangeboden afval. Daarnaast is het doen van een melding online gebruiksvriendelijker gemaakt, waardoor het melden van overlast laagdrempeliger is geworden.¹⁴

Figuur 2.2 Aantal overlastmeldingen is sinds 2015 bijna verdriedubbeld



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

Tabel 2.3 bevat een vergelijking van de top 5 meest gemaakte meldingen in 2015 en 2022. Ook deze vergelijking biedt verklaringen voor de sterke toename van het aantal overlastmeldingen sinds 2015. Het gaat dan met name om parkeeroverlast, waarvan het aantal meldingen met bijna 800% is gestegen. Ook hier zien we de stijging van het aantal meldingen over verkeerd aangeboden afval. In 2015 was de top 5 samen goed voor 9.102 meldingen (92% van het totaal aantal meldingen). In 2022 waren dat 20.208 meldingen (81%). Dit lagere percentage duidt er ook op dat het type meldingen meer divers is geworden.

¹³ Zie: [thema - Bevolking - Utrecht \(incijfers.nl\)](#)

¹⁴ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

Tabel 2.3 Top 5 overlastmeldingen in 2015 en 2022

	Top 1	2	3	4	5
2015	6.669 Verkeerd aangeboden afval	1.310 Parkeer-overlast	527 Fietswrak / weesfiets	388 Zwerfvuil	208 Winkelwagens
2022	10.265 Parkeer-overlast	7.532 Verkeerd aangeboden afval	1.508 Achtergelaten kliko's	497 Overlast fietsparkeren	478 Wrakken (auto's, caravans, etc.)

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 en 2022

2.2.2 MELDINGEN VEELAL TIJDIG AFGEHANDELD

Het overgrote deel van de meldingen over overlast wordt binnen de daarvoor gestelde termijnen afgehandeld. Over de duur van afhandeling van overlastmeldingen wordt sinds 2020 niet meer extern gerapporteerd

De termijnen die gelden om meldingen af te handelen zijn niet wettelijk bepaald. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid om passende termijnen te bepalen. De gemeente Utrecht hanteert twee termijnen: vijf dagen voor acute meldingen en 21 dagen voor niet-acute meldingen (zie ook paragraaf 2.1.1). Binnen VTH THOR geeft men aan dat ondanks de toename van het aantal meldingen het hen lukt om de meeste meldingen binnen de termijnen op te pakken en af te handelen.

VTH THOR rapporteert hier summier over. In het Handhavingsverslag over 2018 wordt gemeld dat zo'n 90% van de meldingen binnen de gestelde tijd werd opgepakt. In 2019 was dat percentage gestegen tot 95%.¹⁵ VTH THOR geeft geen verklaringen voor die verbetering, of waarom het in beide jaren niet lukt de 100% te halen. Sinds 2020 wordt in de handhavingsverslagen niet meer gerapporteerd over de mate waarin aan de afhandelingstermijnen wordt voldaan.

We hebben daarom interne gegevens opgevraagd over het al dan niet voldoen aan de afhandelingstermijnen. Omdat VTH THOR sinds november 2022 met een nieuw meldingssysteem werkt is het lastig met terugwerkende kracht gegevens van vóór 2022 op te halen. Dat is uitsluitend gelukt voor parkeermeldingen (zie tabel 2.4). Deze parkeermeldingen beslaan slechts een deel van het totaal aantal afgehandelde meldingen per jaar. Over de mate waarin andere typen overlastmeldingen binnen de gestelde termijnen zijn afgehandeld kunnen we dan ook geen uitspraken doen.

¹⁵ Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*.

We zien dat sinds 2018 parkeermeldingen in de meeste gevallen op tijd worden afgehandeld; gemiddeld zo'n 96%. We kunnen geen onderscheid maken tussen de aard van de melding (acuut of niet-acuut) en de daarbij behorende afhandelingstermijnen.

Tabel 2.4 Meeste parkeermeldingen binnen termijnen afgehandeld

Jaar	Op tijd	Te laat	Totaal	% Op tijd	% Te laat
2018	1.043	35	1.078	97%	3%
2019	1.371	61	1.432	96%	4%
2020	2.151	100	2.251	96%	4%
2021	2.658	145	2.803	95%	5%
2022	2.814	111	2.925	96%	4%
2023	11.749	278	12.027	98%	2%

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsinformatie

Met het nieuwe meldingsysteem kunnen wel gegevens over de afhandeling van alle meldingen in 2023 worden geproduceerd (zie tabel 2.4). Gemiddeld is 94% van de meldingen binnen de gestelde termijnen afgehandeld. Ook hier kunnen we geen onderscheid maken in de aard van de melding (acuut, niet-acuut), of naar het type melding. In tabel 2.5 is het onderdeel fietshandhaving (daaronder verstaan we in dit rapport de handhaving op foutgeparkeerde fietsen) apart opgenomen, omdat daar het aantal op tijd afgehandelde meldingen veel lager ligt. VTH THOR geeft aan dat onverwachte personeelsuitval hiervan de oorzaak is. VTH THOR verwacht dat door een betere organisatie van de afhandeling van dit type meldingen in de toekomst beter aan de termijnen kan worden voldaan.

Tabel 2.5 Meeste overlastmeldingen in 2023 binnen termijnen afgehandeld

Team	Op tijd	Te laat	Totaal	% Op tijd	% Te laat
VTH THOR	19.428	755	20.183	96%	4%
VTH THOR Fietshandhaving	2.724	650	3.374	81%	19%
Totaal	22.152	1.405	23.557	94%	6%

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsinformatie

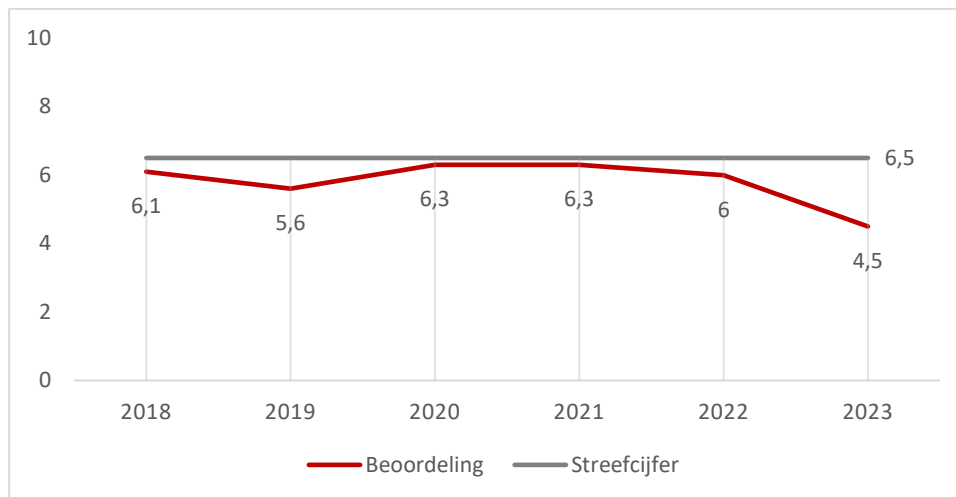
2.2.3 VTH THOR GEBRUIKT TERUGKOPPELING DOOR MELDERS ONVOLDOENDE

Gebrek aan beschikbare capaciteit en een gebrek aan systematisch leren en verbeteren bedreigen kwaliteit handhaving

Nadat hun melding door VTH THOR is afgehandeld krijgen inwoners en bedrijven een uitnodiging om een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) in te vullen. De gemeente gebruikt

de jaarlijks meer dan duizend ingevulde KTO's om te meten hoe bewoners en bedrijven de dienstverlening hebben ervaren. Vragen gaan vooral over de tevredenheid met betrekking tot de afhandeling en het contact met de handhaver. Ook kan de melder tips meegeven voor handhaving in de toekomst. Op de (uitkomsten van) de KTO's is de afgelopen jaren nooit een systematische analyse uitgevoerd om (doorlopend) van te leren en verbeteren. We stellen daarom vast dat VTH THOR de kennis en de inzichten voor de uitvoering die de KTO's opleveren onvoldoende en onvoldoende systematisch benut voor de verbetering van het meldingsgericht handhaven.

Figuur 2.6 Gemiddelde beoordeling van afhandeling van meldingen in 2023 gedaald



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2018 t/m 2022, interviews gemeente en gemeentelijke reactie op het ambtelijk wederhoor

VTH THOR rapporteert in handhavingsverslagen uitsluitend over de gemiddelde beoordeling (in een rapportcijfer) over de manier waarop meldingen door VTH THOR in het betreffende jaar zijn afgehandeld. Sinds de invoering van de KTO's in 2018 heeft VTH THOR de doelstelling geformuleerd dat die afhandeling tenminste met gemiddeld een 6,5 wordt beoordeeld. Figuur 2.6 laat zien dat die beoordeling in alle jaren weliswaar voldoende was, maar, dat de doelstelling van 6,5 in geen enkel jaar is behaald. Verklaringen daarvoor blijven achterwege. Toch ziet VTH THOR regelmatig verbeterpunten: *“In het kader van continu verbeteren voeren we de benodigde wijzigingen door, bijvoorbeeld het investeren in beter en meer klantcontact bij het afhandelen van meldingen.”*¹⁶ Een toelichting over welke maatregelen precies worden genomen en wat de effecten daarvan zijn (geweest) blijft achterwege – ook niet in een daaropvolgend Handhavingsverslag.

De gemiddelde beoordeling is in 2023 gedaald tot 5,0.¹⁷ Eén verklaring daarvoor ligt in de druk op de beschikbare capaciteit waar VTH THOR in 2022 tot in de loop van 2023 mee kampte.¹⁸ Daardoor kon niet altijd de benodigde handhavingskwaliteit worden geleverd bij

¹⁶ Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*, p. 6.

¹⁷ Op basis van interne gegevens ontvangen met de gemeentelijke reactie op het ambtelijk wederhoor.

¹⁸ Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2022*. En Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

het afhandelen van overlastmeldingen.¹⁹ Mede om die reden is sinds augustus 2023 een functionaris aangesteld die maandelijks een analyse van meldingen maakt. Deze analyse wordt vooral gebruikt om met individuele handhavers in gesprek te gaan over specifieke meldingen, de afhandeling daarvan en de manier waarop die afhandeling in de toekomst kan worden verbeterd.²⁰ Deze analyse is weliswaar niet systematisch, maar zorgt er wel voor dat van de KTO's geleerd kan worden. Op deze manier heeft VTH THOR dat nog niet eerder gedaan. Een betrokkene geeft aan dat "(...) *de manier waarop nu met de KTO's wordt omgegaan meer houvast biedt om de kwaliteit van de handhaving te kunnen verbeteren.*"²¹ De functionaris voert deze taak in principe uit tot augustus 2024. Er zijn (nog) geen afspraken gemaakt om dat na die periode structureel te maken.

Los van het gemiddelde beoordelingscijfer is het belangrijk om de factoren te bepalen die handhaving – in de ogen van de melder – tot een succes maken. Wij hebben daarom zelf enkele analyses uitgevoerd op KTO's die in de periode november 2022 – oktober 2023 door melders zijn ingevuld:

- Voor 588 ingevulde KTO's hebben we het perspectief van de melders in kaart gebracht: hoe beoordelen zij de afhandeling van een melding en welke factoren zijn op deze waardering van invloed?
- Om ook het perspectief van afhandelende boa's in beeld te krijgen hebben we aan VTH THOR gevraagd om KTO's te koppelen aan gegevens over verslaglegging door de handhaver én de uiteindelijke terugkoppeling vanuit VTH THOR aan de melder. Door beperkingen die voortkomen uit privacywetgeving bleek deze koppeling uiteindelijk voor 65 meldingen mogelijk.

Hieronder gaan we in op de belangrijkste uitkomsten van deze beide analyses.

Afhandeling wordt door melders als onvoldoende ervaren. Meer dan de helft van de melders geeft aan dat hun melding niet is opgelost

We lichten eerst onze analyse op basis van de 588 KTO's toe. De 588 melders waarderen de afhandeling van hun melding in de genoemde periode met gemiddeld een 4,9. We stellen vast dat met name drie factoren de waardering door melders van de afhandeling beïnvloeden (zie figuur 2.7):

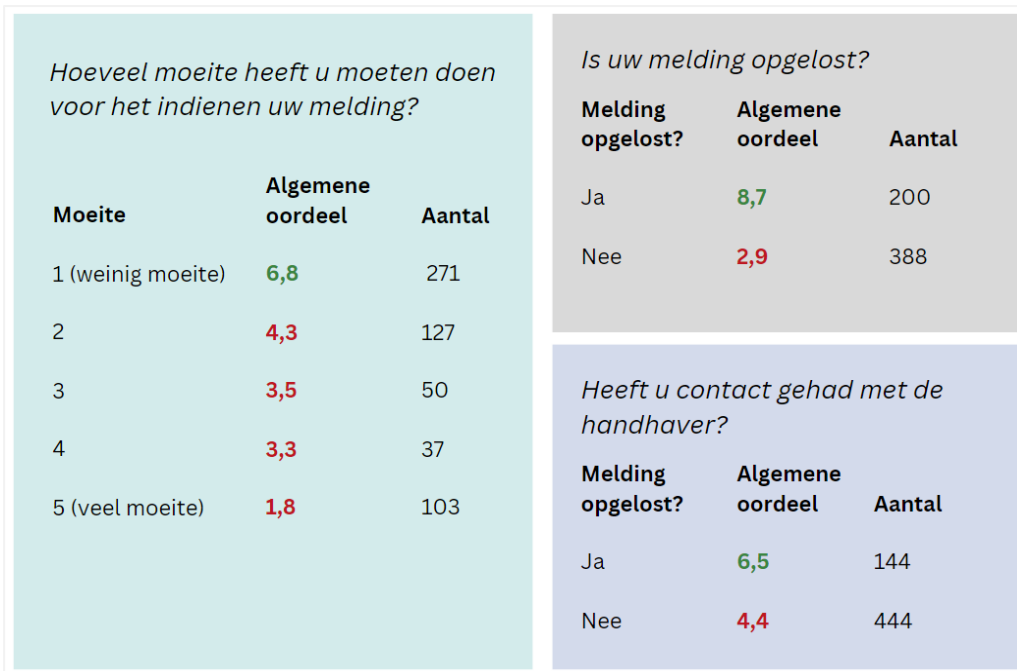
- De moeite die mensen moeten doen om een melding te doen;
- De vraag of het probleem waarop de melding betrekking heeft (structureel) is opgelost (meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat hun melding niet is opgelost);
- Het contact dat de melder al dan niet met de handhaver heeft gehad.

¹⁹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

²⁰ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

²¹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

Figuur 2.7 Drie factoren te identificeren voor succesvolle handhaving



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Een melding kan voor VTH THOR zijn afgehandeld, zonder dat het (structurele) probleem van de melder wordt opgelost

In een tweede analyse hebben we 65 KTO's gekoppeld aan verslaglegging door de afhandelende boa's. Hoewel een analyse van 65 gekoppelde meldingen (op een populatie van bijna 25.000) statistisch niet representatief is, levert deze analyse toch een aantal structurele verbeterpunten op, die ook door betrokkenen bij VTH THOR worden herkend.²²

Bij 40% van de 42 meldingen waarvan de afhandeling met een onvoldoende is beoordeeld wordt door de handhaver gerapporteerd dat bij de controle niets (strafbaars) is aangetroffen. In bijna 30% van de als onvoldoende beoordeelde gevallen is niet gehandhaafd (zie figuur 2.8). Bij een deel van deze meldingen kaart een inwoner een al langer bestaand probleem aan, maar wordt door de handhaver over één moment (namelijk de waarneming) teruggekoppeld. In dat geval is de melding volgens VTH THOR afgehandeld, maar is het (structurele) probleem van de melder niet verholpen. Hoewel die structurele oplossing niet alleen door VTH THOR kunnen worden geboden, constateren wij wel dat de systeemwereld van de formele afhandeling en de leefwereld van de melder die een probleem signaleert in die gevallen niet goed op elkaar aansluiten.

²² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

Figuur 2.8 Meldingen met onvoldoende beoordeling uitgesplitst naar actie handhaving

Meldingen met onvoldoende beoordeling, uitgesplitst naar actie handhaving

Actie handhaver	Aantal
Aanspreken/waarschuwen	3
Proces verbaal	2
Melding doorgezet/vervolg nodig	5
Niet gehandhaafd	12
Niks aangetroffen	17
Anders	3
totaal	42

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Een voorbeeld hiervan is een melder die aangeeft dat er op een bepaalde locatie regelmatig auto's op de stoep geparkeerd staan, en daarmee de doorgang voor voetgangers blokkeren. De handhaver geeft aan de locatie te hebben bezocht, waar hij geen parkeeroverlast heeft aangetroffen. De melding is op dat moment afgehandeld, maar het (structurele) probleem van de melder is niet opgelost. Zo vertelt een melder: *“En als je na drie dagen gaat kijken of de camper er nog staat, dan is hij weggehaald en staat hij in het eigen parkeervak achter de tuin. Maandag staat dat ding er weer.”* Andere voorbeelden zijn een garage die volgens de melder vaak geblokkeerd wordt, of een melding over een structureel parkeerprobleem in de wijk. In andere gevallen doen problemen zich alleen voor rond een bepaald tijdstip, maar wordt de melding op een ander moment opgepakt: *“De grootste ellende vindt plaats tijdens de in- en uit tijden van de basisschool. Wat schetst mijn verbazing? Een steekproef om 15.45 uur. Kom eens kijken tussen 8.00 en 8.30 uur.”*

Daarnaast blijkt dat melders twijfelen aan de kwaliteit van de handhaving, wanneer wordt teruggekoppeld dat er op locatie niks is aangetroffen: *“Het voertuig staat nog steeds op dezelfde plaats. Ofwel jullie zijn niet geweest. Of jullie hebben op de verkeerde plaats gekeken. Slechte afhandeling.”* Een andere melder vertelt: *“Jullie hebben de melding afgehandeld omdat er geen auto is aangetroffen, maar de auto staat nog steeds foutgeparkeerd! Er is dus niemand langs geweest en de melding is makkelijk afgesloten, zonder hier te zijn geweest!”*

Door standaardisatie gaat relevante informatie bij de terugkoppeling verloren

Door VTH wordt altijd schriftelijk teruggekoppeld aan de melder over de afhandeling van een melding. Voor deze terugkoppeling worden vaak standaardteksten gebruikt, zoals “*Onze handhavers zijn zo snel mogelijk naar de locatie gegaan. Zij hebben het voertuig aangetroffen maar kunnen hier helaas niet tegen optreden, omdat het niet verboden is om op deze manier te parkeren.*” Soms gaat er door deze standaardisatie informatie verloren over de casus die de inwoner wel had willen ontvangen, bijvoorbeeld als het gaat om regelgeving of de actie van de handhaver. Figuur 2.9 bevat daarvan een voorbeeld. Het gaat om een melding van een auto(wrak) dat – volgens de melder – al meer dan een jaar in de wijk staat geparkeerd.

Figuur 2.9 Gestandaardiseerde terugkoppeling creëert (onnodig) ruis bij melder

Handhaver geeft aan:	Terugkoppeling aan melder:	Beoordeling KTO van melder:
<i>We hebben het voertuig aangetroffen. Het voertuig heeft 1 lekke band en is dus geen wrak. Ook is het voertuig verzekerd en gekeurd en mag dus op de openbare weg staan. We zijn aan de deur geweest van de eigenaar om te vragen hoe of wat, maar zij gaan de band gewoon laten maken binnenkort.</i>	<i>Onze handhavers zijn zo snel mogelijk naar de locatie gegaan en hebben het gemelde voertuig beoordeeld. Het voldoet niet aan de eisen van een wrak en daarom mogen wij het voertuig niet verwijderen.</i>	<i>Ik maak een melding dat er een auto al langer dan een jaar stilstaat, onder de vogelpoep met een lekke band etc, etc. Ik krijg als reactie: dit is geen wrak, dus doen we er niets mee. Lekker zo'n antwoord. Op zijn minst kan de eigenaar toch worden benaderd?</i>

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne klanttevredenheidsonderzoeken

Beleid om melders actief te benaderen wordt vaak niet gevolgd

Dat inwoners behoefte hebben aan meer uitleg over de afhandeling van hun melding, lijkt ook door de cijfers te worden bevestigd: de gemiddelde beoordeling is hoger wanneer er contact is geweest met de handhaver (zie figuur 2.7). Bij het doen van een melding kunnen melders hun telefoonnummer achterlaten zodat de handhaver met hen contact kan opnemen. VTH THOR hanteert sinds 2019 de afspraak dat in die gevallen na het afhandelen van een melding telefonisch contact wordt opgenomen met de melder. Die manier van terugkoppeling gebeurt nu vaak niet.²³ Uit onze analyse blijkt dat er bij 30 van de 65 meldingen geen contact is geweest tussen handhaver en melder. Figuur 2.7 liet eerder ook al zien dat ook bij de steekproef van 588 meldingen in slechts 24% van de gevallen contact is geweest tussen handhaver en melder.

²³ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente.*



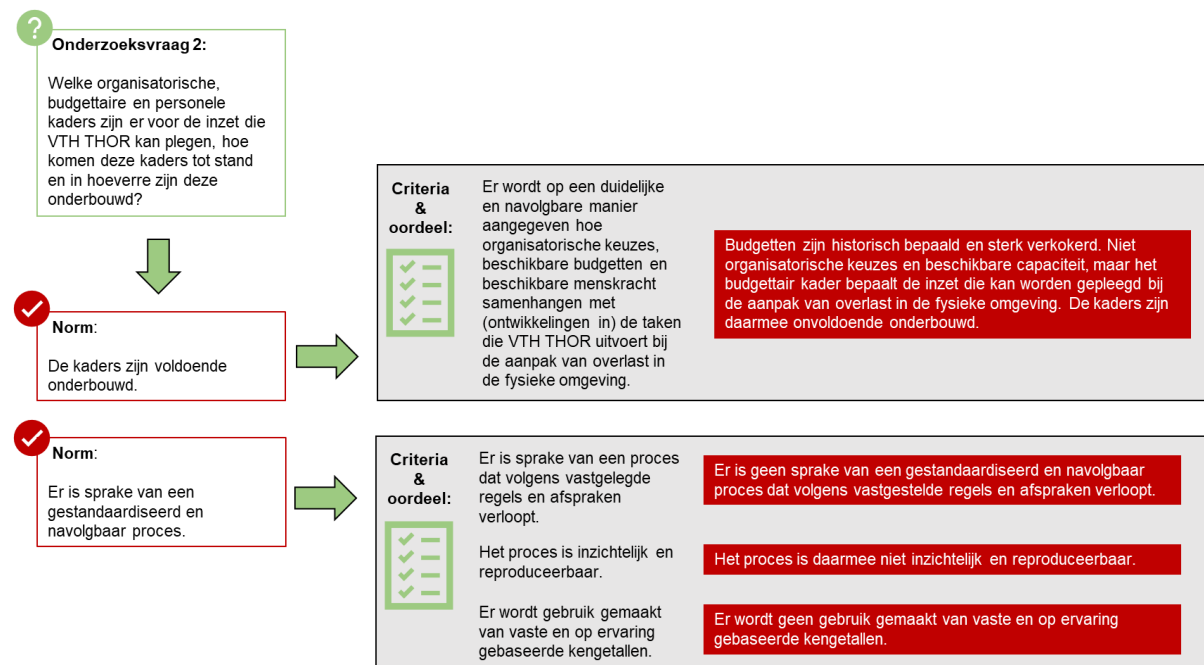
3 ORGANISATIE EN FINANCIERING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de financiële, personele en organisatorische kaders voor de taakuitvoering door VTH THOR op basis waarvan handhavings- en toezichtstaken die VTH THOR uitvoert worden georganiseerd en gefinancierd. We beschrijven de vormgeving en inrichting van deze kaders en de werkprocessen die zijn ingericht om over deze kaders af te stemmen. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 2. In paragraaf 3.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 3.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in tabel 3.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de normen en de bijbehorende criteria.

We gaan ervan uit dat uitvoering alleen opgavegericht kan gebeuren als die uitvoering is ingebed in een gestructureerd proces waarin op basis van eenduidige informatie navolgbare keuzes worden gemaakt over de vertaling van opgave en beleid naar de inzet van geld, middelen en mensen.

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling “Kaders voor uitvoering”



3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Opgavegericht werken is uitgangspunt voor de werkwijze van en opdrachtformulering aan VTH THOR: inzet van financiële middelen en instrumenten wordt bepaald door de voorliggende opgave.
2. Feitelijk bepaalt het budgettair kader van VTH THOR in sterke mate de beschikbare capaciteit en de organisatie van en keuzes in de handavingsinzet. Budgetten zijn historisch bepaald en daarnaast sterk verkokerd.
3. Er is geen vast, eenduidig en periodiek proces ingericht waarlangs de kaders voor de uitvoering van handhavingstaken heroverwogen kunnen worden.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Om op basis van voorliggende stedelijke opgaven te komen tot heldere keuzes en afspraken ten aanzien van de inzet van toezicht en handhaving bij de aanpak van die opgaven, gaat de rekenkamer ervan uit dat de financiële, personele en organisatorische kaders die daaraan dienstbaar zijn goed onderbouwd en uitgewerkt moeten zijn. We gaan er van uit dat er periodieke, gestandaardiseerde en navolgbare processen zijn ingericht voor de aanpassing van die kaders aan actuele ontwikkelingen en voor de afstemming tussen opdrachtgevers en VTH THOR.

3.2.1 OPGAVEGERICHT WERKEN IS UITGANGSPUNT VOOR DE WERKWIJZE VAN VTH THOR

De gemeente Utrecht wil opgavegericht werken. Werkend vanuit de belangrijkste opgaven die de gemeente ziet, bepalen ontwikkelorganisaties wat bij de aanpak van die opgaven de taken zijn van uitvoeringsorganisaties en financieren deze. Uitvoeringsorganisatie VTH voert uit in opdracht van en wordt gefinancierd door de organisatieonderdelen Ruimte, Stadsbedrijven en Openbare Orde en Veiligheid

De uitvoeringsorganisatie VTH is in 2012 ontstaan door het samenvoegen van de eenheden Vergunning & Handhaving van de gemeentelijke dienst Stadswerken en Publieke Diensten vanuit Stadsontwikkeling.²⁴ Deze bundeling was één van de uitkomsten van de in 2011 ingevoerde organisatiestrategie 'Via B'. In deze organisatiestrategie stond versterking van dienstverlening aan de Utrechtse burger centraal (zie box 3.1). Deze notie, die later werd vertaald in het opgavegericht werken, ligt ook aan de basis van taakuitvoering door VTH THOR.

²⁴ Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH organisatie*, p. 4.

Box 3.1: Opgavegericht werken, dienstverlening aan burger centraal

Tot 2011 bestond de ambtelijke organisatie uit een aantal grote diensten waarin zowel beleidsvormende als uitvoerende onderdelen waren samengebracht. Tussen de diensten was sprake van sterke verkokering, waardoor samenwerking en (concern)sturing moeizaam verliepen. Het toenmalige college wilde "(...) *met behulp van organisatieverandering (...) aan een slanke, slagvaardige, kostenbewuste, taak- en zaakgerichte ambtelijke organisatie*" werken.²⁵ Om voor de stad en haar inwoners meer slagvaardig te kunnen opereren ('van buiten naar binnen') werd de organisatie anders ingericht. Eén van de veranderingen was de scheiding die werd aangebracht tussen ontwikkelorganisaties en uitvoeringsorganisaties. Stroomlijning en standaardisering van bedrijfsprocessen zouden ook leiden tot een doelmatiger werkende organisatie. Daarmee zou een bezuinigingstaakstelling van € 55 miljoen kunnen worden gerealiseerd.

Het motto 'van buiten naar binnen' heeft zich later ontwikkeld tot wat opgavegericht werken is gaan heten. "*De rol van de gemeente varieert en is afhankelijk van het type opgave. We organiseren ons rondom de opgave, met interne en externe verantwoordelijken, capaciteit en budget, en een proces van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. We sturen op effect in de stad: bereiken we daadwerkelijk wat we willen bereiken? Zo werken we van buiten naar binnen, waarbij de vraagstukken in de stad telkens bepalend zijn voor de invulling en de uitvoering van de opgaven.*"²⁶ Deze notie van opgavegericht werken is nog steeds leidend voor de manier waarop de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties (waaronder VTH THOR) willen werken.

VTH zou een beleidsarme organisatie moeten worden, zonder een eigen budget. De opdrachtgevers (organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor beleid) formuleren taken die VTH voor dat onderdeel moet uitvoeren en financieren deze. Afspraken hierover zouden moeten worden vastgelegd in managementcontracten, die worden afgesloten tussen VTH en de afzonderlijke opdrachtgevers. Deze meer zakelijke manier van werken zou er ook voor zorgen dat voor VTH een besparingspotentieel van ongeveer € 1,8 miljoen ontstond. Dat potentieel zou onder meer kunnen worden gerealiseerd door een krimp in de formatie van VTH, van 382 fte naar 344 fte.²⁷

²⁵ Gemeente Utrecht (2010). Plan van Aanpak Organisatievernieuwing, p. 2.

²⁶ Op basis van interne verantwoordingsinformatie van de gemeente.

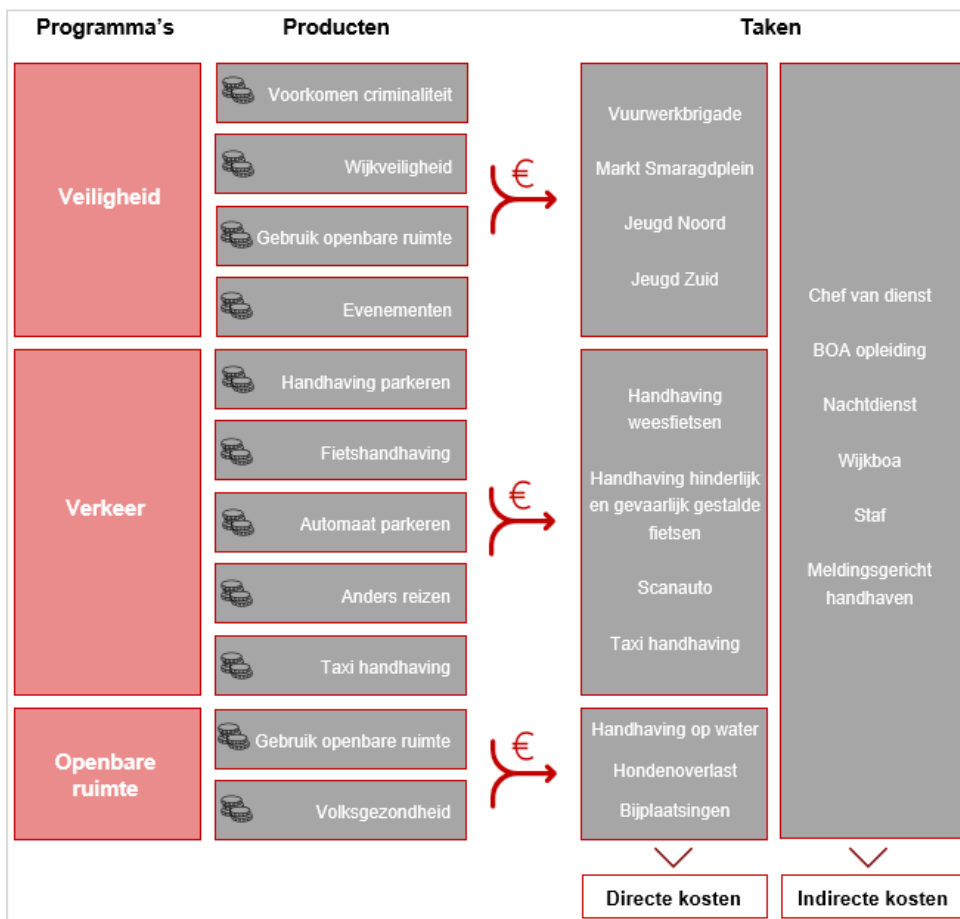
²⁷ Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH organisatie*, p. 42. VTH THOR kan niet aangeven of en op welke manier deze taakstelling is doorgevoerd. Deze taakstelling zou wel een verklaring kunnen vormen voor het feitelijk verloop van de gerealiseerde lasten van VTH THOR. Op basis van jaarlijkse indexatie mag een geleidelijke stijging daarvan worden verwacht. Feitelijk is tussen 2016 en 2019 sprake van een daling.

3.2.2 BESTAANDE BUDGETTEN BEPALEN KEUZES IN DE HANDHAVING

Niet de opgave maar bestaande budgetten bepalen in sterke mate de handavingsinzet door VTH THOR: deze budgetten liggen meerjarig vast en zijn daarnaast sterk verkokerd

Bepaling van en verantwoording over het budget van VTH THOR verloopt via de opdrachtgevers OOV, Ruimte en Stadsbedrijven. Om het meldingsgerichte en productgerichte handhaven te financieren stellen de opdrachtgevers Ruimte, Stadsbedrijven en OOV²⁸ geld beschikbaar. Dat doen zij per product waar VTH THOR op handhaaft. Feitelijk kent VTH THOR daarmee elf deelbudgetten, één voor elk van de te onderscheiden handavingsproducten (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Overzicht interne programma's, producten en bijbehorende taken VTH THOR



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

De elf deelbudgetten liggen meerjarig vast en worden in principe alleen voor loon- en prijsontwikkeling geïndexeerd. Omdat de budgetten voor het grootste deel bestaan uit personeelslasten, bepalen deze budgetten in sterke mate de beschikbaarheid van handavingscapaciteit. Budgetten ontwikkelen niet mee met veranderingen in omvang en samenstelling van de stedelijke bevolking, ontwikkelingen in het aantal overlastmeldingen of

²⁸ Zoals hiervoor aangegeven valt OOV verder buiten de scope van dit onderzoek.

aard en omvang van stedelijke opgaven. Onbekend is waarop de omvang van budgetten ooit is gebaseerd. VTH THOR brengt de elf producten waarop zij in opdracht van de drie organisatieonderdelen handhaaft intern bovendien onder in drie programma's (Veiligheid, Openbare Ruimte en Verkeer) waarvan de opbouw afwijkt van de indeling die gemeente gebruikt voor haar organisatieonderdelen.

De elf productbudgetten worden niet uitsluitend gebruikt om het productgericht handhaven te bekostigen. VTH THOR maakt ook indirecte kosten, die niet direct zijn te herleiden naar de elf producten. Het meldingsgerichte handhaven is daarvan een voorbeeld. De indirecte kosten worden vanuit de elf productbudgetten gefinancierd op basis van een verdeelsleutel (zie box 3.2). Op het niveau van organisatieonderdelen betekent dit in de praktijk dat Ruimte en OOV beide ongeveer 40% van de indirecte kosten financieren, en Stadsbedrijven ongeveer 20%. Omdat productbudgetten meerjarig vastliggen, zijn door deze systematiek budgetten voor het meldingsgericht handhaven ook gegeven.

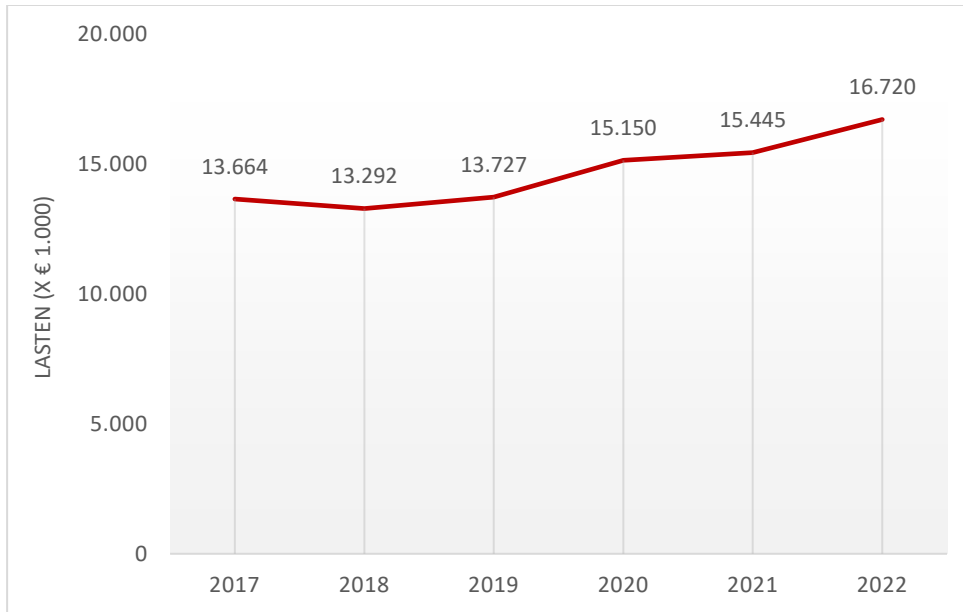
Box 3.2: Samenhang kosten meldingsgericht en productgericht handhaven

De kosten voor productgericht handhaven worden directe kosten genoemd, omdat ze toegerekend kunnen worden aan één bepaald handhavingsproduct, en daaruit worden gefinancierd. Meldingsgerichte handhaving kan niet aan een bepaald handhavingsproduct worden toegerekend. Zo is het voor de wijkboa's en de boa's wier dienst eruit bestaat om meldingen af te handelen ondoenlijk om bij te houden onder welk product de verschillende binnengekomen meldingen vallen en hoeveel tijd zij daaraan hebben besteed. Omdat deze kosten niet rechtstreeks toerekenbaar zijn worden ze aangeduid als indirecte kosten. Deze (en andere vormen van) indirecte kosten worden via een verdeelsleutel verdeeld over de drie programma's, naar rato van de kosten die VTH THOR aan directe handhavingsuren aan verschillende handhavingsproducten besteedt. Als bijvoorbeeld 5% van de directe handhavingsuren door VTH THOR aan fietshandhaving wordt besteed, dan wordt een deel van het beschikbare productbudget van fietshandhaving gereserveerd om 5% van de totale indirecte kosten te dekken. Op die manier wordt het budget voor meldingsgericht handhaven (als vorm van indirecte kosten) afgeleid van dat voor productgericht handhaven.

De directe en indirecte kosten die VTH THOR maakt vormen samen de totale lasten die met de uitvoering van handhavingstaken gemoeid zijn. Figuur 3.3 laat de gerealiseerde lasten voor de handhavingsuitvoering sinds 2017 zien. In 2022 waren die lasten bijna € 17 miljoen.²⁹

²⁹ Tegenover deze lasten staat een gerealiseerde inkomstenstroom van ongeveer € 36 miljoen (2022). Dat zijn met name inkomsten uit parkeerautomaten. Deze inkomsten komen ten goede van de opdrachtgevers van VTH THOR (in het geval van opbrengsten parkeerautomaten is dat Ruimte).

Figuur 3.3 Overzicht van de ontwikkeling van jaarlijkse lasten van handhaving



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

Incidentele projectgelden niet goed inpasbaar in begrotingssystematiek

De budgetgestuurde begrotingssystematiek werkt ook door in de manier waarop met incidentele bijdragen wordt omgegaan: dat incidentele karakter gaat niet goed samen met een systematiek waarin budgetten meerjarig vastliggen. Deze bijdragen ontvangt VTH THOR ontvangt ook incidentele bijdragen voor de financiering van aanvullende handhavingstaken. Zo worden twee wijkboa's in Overvecht gefinancierd vanuit het programma 'Samen voor Overvecht'. Een ander voorbeeld is de pilot die in 2021 met geld van de rijksoverheid werd uitgevoerd waarbij kleine verkeersovertredingen door VTH THOR werden gehandhaafd (zie ook de casusbeschrijving over het snorfietsverbod op fietspaden in bijlage 1). Het totaal aan incidentele bijdragen is ongeveer even groot als 10% van het totale budget dat VTH ter beschikking heeft. Deze incidentele gelden zijn voor VTH THOR lastig inpasbaar in de organisatie van handhavingstaken. Het gaat vaak om extra handhavingstaken van tijdelijke aard, waar ook tijdelijk budget voor beschikbaar wordt gesteld. Maar omdat de beschikbare capaciteit al volledig gebruikt wordt om de structurele handhavingstaken uit te voeren, wordt voor de uitvoering van deze incidentele taken extern ingehuurde capaciteit ingezet.

3.2.3 GEEN EENDUIDIG PROCES VOOR HEROVERWEGING KADERS VOOR UITVOERING

We hebben hiervoor aangegeven dat VTH THOR elf productbudgetten kent die meerjarig vastliggen. Het budgettair kader is historisch bepaald, en de onderbouwing van dat kader is niet duidelijk. Budgetten worden jaarlijks alleen geïndexeerd voor prijsontwikkeling. Productbudgetten zijn daarmee sterk bepalend voor de uiteindelijke inzet van handhavingscapaciteit.

Er is aan de voorkant geen proces ingericht dat leidend is bij de heroverweging van kaders voor de taakuitvoering door VTH THOR, waarmee afstemming tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering volgens de notie van het opgavegericht werken kan worden gerealiseerd. Hoe handhaving in de praktijk dan wel wordt georganiseerd en uitgevoerd en tot welke effecten dat leidt, komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Let op

De gemeente houdt een opruimsactie van weesfietsen en (bronn)fietsen waaraan nog een label vrlj. manljer komt er weer stallingsplek vrlj. Uw fiets geen wees? Haal label eraf en gebruik of verplaats uw fiets. Uw fiets wordt dan niet verwijderd.

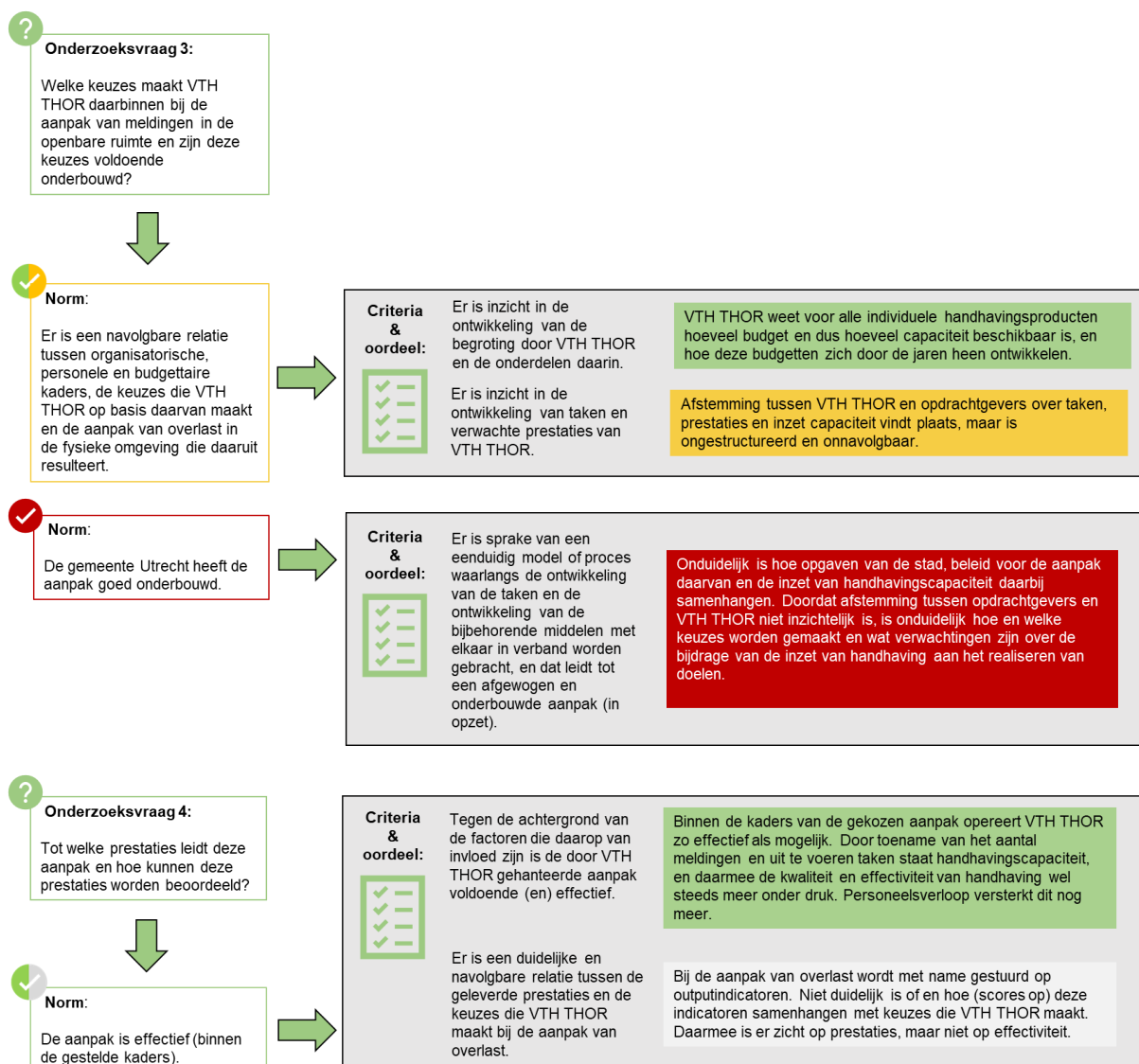
Gemeente Utrecht

4 INZET HANDHAVING IN DE PRAKTIJK: WERKING EN EFFECTIVITEIT

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de in hoofdstuk 3 beschreven kaders – of het ontbreken daarvan – in de praktijk uitwerken en tot welke uitkomsten dit leidt in de handhavingspraktijk. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvragen 3 en 4. We putten onder andere uit casusbeschrijvingen over drie handhavingsproducten die in bijlage 1 zijn opgenomen (snorfiets op de rijbaan, fietshandhaving, bijplaatsingen huishoudelijk afval) en uit de praktijk van het meldingsgerichte handhaven zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in tabel 4.1 tot onze bevindingen. Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de normen en de bijbehorende criteria.

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling “Uitvoering en effecten”



4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. VTH THOR heeft zicht op budgetten en de handhavingscapaciteit die dat oplevert. Het is in de regel VTH THOR dat voorstellen doet over de inzet van die capaciteit.
2. Afstemming over uitvoering tussen VTH THOR en opdrachtgevers is operationeel en ongestructureerd. Hierdoor is niet inzichtelijk hoe en welke keuzes worden gemaakt en wat verwachtingen zijn over de bijdrage van de inzet van handhaving aan het realiseren van doelen.
3. Operationele en budgetgestuurde afstemming in combinatie met in omvang en aantal toenemende taken leiden tot toenemende druk op de beschikbare handhavingscapaciteit. Die toenemende druk vormt een risico voor de kwaliteit en effectiviteit van handhaving.
4. VTH THOR stuurt vooral op outputindicatoren. Dat komt mede doordat de effecten van handhaving moeilijk te isoleren zijn. Het ontbreekt daardoor aan zicht op de bijdrage van handhaving aan het realiseren van beleidsdoelen.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

De rekenkamer vindt het belangrijk dat er bij de afstemming en inzet van handhaving ten behoeve van verschillende programma's en producten een heldere en navolgbare afweging wordt gemaakt tussen geld, inzetbare capaciteit en de bijdrage aan de aanpak van verschillende stedelijke opgaven. We gaan ervan uit dat die afstemming beter en effectiever kan verlopen naarmate het gemeentelijk beleid en de inzet van handhaving daarbij onderbouwd is. Daartoe is het onder meer van belang om zicht te hebben op prestaties en effecten van de inzet van handhaving bij probleemoplossing en op de factoren die daarop van invloed zijn. Daarop kan vervolgens door opdrachtgevers in overleg met VTH THOR gericht gestuurd worden.

4.2.1 ONGESTRUCTUREERDE AFSTEMMING LEIDT TOT GEBREK AAN ZICHT OP BEOOGDE BIJDRAGE VAN HANDHAVING AAN BELEID

VTH THOR heeft zicht op budgetten, ontwikkeling daarvan en handhavingscapaciteit die dat oplevert.

In hoofdstuk 3 beschreven we dat het budget van VTH THOR is opgebouwd uit elf deelbudgetten (één per handhavingsproduct). Deze deelbudgetten liggen vast en worden jaarlijks in principe alleen voor prijsontwikkeling geïndexeerd. Omdat budgetten voor het overgrote deel uit personeelslasten bestaan, heeft VTH THOR ook goed zicht op beschikbare handhavingscapaciteit. Het is meestal dan ook VTH THOR dat een voorstel doet over de inzet van handhavingscapaciteit van verschillende producten. Het gevolg

daarvan is dat de afstemming met de opdrachtgevers sterk operationeel bepaald is (zie box 4.1).

Box 4.1: VTH THOR doet voorstel op basis bestaand budget en aanpak

Aan het eind van het lopende jaar doet VTH THOR een voorstel voor de handhavingsaanpak van fietsparkeren voor het aankomende jaar. In de basis verschilt de handhavingsaanpak jaar op jaar nauwelijks. VTH THOR houdt rekening met de wensen en doelen vastgelegd in de beleidsmodule Fietsparkeren, de prioriteiten van de gemeenteraad en het budget dat door het programma Fietsparkeren beschikbaar is gesteld. VTH neemt het voortouw, omdat zij de operationele expertise bezit en uit ervaring weet welke aanpak het meest effectief is.

Afstemming over inzet capaciteit met opdrachtgevers is ongestructureerd, waardoor onduidelijk is op welke manier en tegen welke kosten handhaving bij moet dragen aan de aanpak van de opgaven van de stad

In de praktijk zien we dat aard en intensiteit van de afstemming tussen VTH THOR en opdrachtgevers sterk uiteenloopt en in alle gevallen niet navolgbaar is (zie box 4.2). Die verschillen doen zich niet alleen tussen maar ook binnen programma's voor. Over verschillende handavingsproducten die VTH THOR voor het organisatieonderdeel Ruimte uitvoert (onder meer parkeren, fietsoverlast en verkeershandhaving) wordt afzonderlijk afgestemd.

Box 4.2: Afstemming tussen VTH THOR en opdrachtgevers loopt sterk uiteen

VTH THOR voert verschillende handhavingstaken uit voor de ontwikkelorganisatie Ruimte, waaronder de handhaving op fietsparkeren en op kleine verkeersovertredingen. In de eerste plaats valt op dat voor elk van die handavingsproducten voor Ruimte afzonderlijk wordt afgestemd. Gedurende het handavingsjaar vindt overleg of afstemming incidenteel plaats. Daar tegenover staat het voorbeeld van bijplaatsingen van afval. Stadsbedrijven, VTH THOR en andere betrokkenen stemmen ongeveer tweewekelijks af in zowel een stuurgroep als een klankbordgroep. In alle onderzochte gevallen wordt over (incidentele of regelmatige) afstemming niets (op uniforme wijze) vastgelegd.

Afstemming is daarnaast ongestructureerd. Van de uitkomsten van die afstemming tussen opdrachtgevers en VTH THOR vindt bovendien in geen enkel geval vastlegging plaats, anders dan in de (interne) overzichten van VTH THOR over in te zetten handavingsuren per product en taak. Niet inzichtelijk is hoe en welke keuzes worden gemaakt en wat verwachtingen zijn over de bijdrage van de inzet van handhaving aan het realiseren van doelen.

In het jaarlijks Handavingsprogramma van VTH wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de taken van toezicht en handhaving voor het komende jaar binnen de verschillende domeinen. Die informatie is kwalitatief en algemeen (zie box 4.3). Hieraan is niet te ontnemen

waar de concrete handhavingsinzet uit bestaat, wat dat kost en wat de bijdrage van die inzet aan het behalen van doelen is.

Box 4.3: Toelichting op inzet van handhaving bij bijplaatsingen

In het Handhavingsprogramma 2024 is de volgende informatie opgenomen over de inzet van handhavingscapaciteit bij bijplaatsingen: *“Onze handhavers controleren verkeerd aangeboden afval, zoals afval dat naast een container staat. Zij mogen huisvuilzakken openmaken, controleren en meenemen. Bij het vinden van bewijs ontvangt de overtreder een boete. We controleren, conform de hotspotaanpak bijplaatsingen op plekken waar veel overlast is (hotspots). Daarnaast leveren we een bijdrage aan maatwerk op het gebied van handhaving op deze hotspotlocaties. In 2024 intensiveren we onze inzet.”*

In de (in 2021 gepubliceerde) hotspotaanpak bijplaatsingen wordt daaraan toegevoegd dat *“Als reguliere interventies niet (lijken te) werken, zetten we voor een bepaalde periode gerichte handhavingsacties in bij hotspots. Hierbij werken betrokken afdelingen samen.”*

4.2.2 DRUK OP CAPACITEIT VORMT RISICO VOOR KWALITEIT EN EFFECTIVITEIT HANDHAVING

Meldingen van overlast en taken van VTH THOR nemen in omvang en aantal toe. Dat leidt in de praktijk tot toenemende druk op een doelmatige en effectieve inzet van die capaciteit

De stad Utrecht groeit. Zoals we in hoofdstuk 2 aangaven leidt dat ook tot een toename van het aantal meldingen van overlast. Daarnaast wordt het takenpakket van VTH THOR omvangrijker en meer divers (zie box 4.4). Door de werking van het budgettair kader – waardoor budgetten in principe alleen worden aangepast voor prijsontwikkeling – groeit de capaciteit van VTH THOR hier niet in mee. Toename van het aantal taken gaat soms wel (zie box 4.5), maar vaker niet gepaard met een structurele uitbreiding van budget (en dus capaciteit).

Box 4.4: Takenpakket boa's neemt verder toe

VTH THOR handhaaft sinds 2021, als onderdeel van een landelijke pilot, op kleine verkeersovertredingen. De pilot werd uitgevoerd omdat de politie wegens een toenemend capaciteitsgebrek niet meer toekwam aan het handhaven op deze overtredingen.

Gedurende de pilot handhaafde VTH THOR in eerste instantie alleen tijdens geplande acties, maar later ook tijdens de reguliere handhavingsrondes. De bevoegdheden zijn per 1 januari 2024 toegevoegd aan de domeinlijst voor boa's. Hiermee is het in heel Nederland mogelijk om handhavend op te treden bij kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers.

Box 4.5: Aanpassingen budget voor handhaving op bijplaatsingen

Voor handhaving op bijplaatsingen van huishoudelijk afval was in 2023 € 409.000 begroot. Dit budget steeg in 2024 naar een bedrag van € 584.000. De stijging is het gevolg van een indexering voor loonontwikkeling én een structurele ophoging van het budget met € 150.000. De structurele ophoging hangt samen met de stijging van het aantal bijplaatsingen en meldingen daarover, maar een onderbouwing ontbreekt.

Dat maakt dat de druk op de bestaande personele capaciteit steeds verder toeneemt. Deze budgetten groeien immers niet mee. Wij constateren dat binnen die kaders VTH THOR probeert handhavingaanpakken te ontwikkelen die zo effectief en doelmatig als mogelijk zijn. Tegelijk zien we dat toenemende druk van taken bij een gelijkblijvend budget een risico vormt voor de kwaliteit en effectiviteit van handhaving (zie box 4.6).

Box 4.6: Druk op capaciteit hindert uitvoering van handhaving op fietsparkeerverbod

Voor de handhaving van het fietsparkeerverbod in het stationsgebied, dat sinds het tweede kwartaal van 2023 van kracht is, zijn geen extra financiële middelen vrijgemaakt. Dat betekent dat handhaving op het verbod binnen het bestaande budget (en daarmee de bestaande capaciteit / handhavingsuren) voor het product fietshandhaving moeten worden ingepast. Dat betekent dat op andere plekken in de gemeente minder tegen fietsparkeeroverlast wordt opgetreden. Het college geeft aan dat “(...) *in verband met de beperkte hoeveelheid personeel de handhaving [op het verbod] gefaseerd wordt opgepakt.*”³⁰

Innovatieve vormen van handhaving helpen druk verlichten, maar innovatie is niet grenzeloos

Voor een deel wordt deze druk weggenomen door innovatieve vormen van toezicht en handhaving. De inzet van handhavingcapaciteit gebeurt bijvoorbeeld steeds meer datagestuurd. Dat kan betekenen dat op basis van waarnemingen, meldingen en klachten in de stad hotspots worden aangewezen waar verschillende vormen van overlast zich met name voordoen. Handhavingsinzet kan dan met name op de aanpak van die hotspots worden gericht en daarmee meer doelgericht plaatsvinden. Door die meer doelgerichte inzet kan ook meer effectief worden bijgedragen aan het effectdoel van een schone leefomgeving.

Box 4.7: Hotspot-aanpak zorgt voor efficiëntieslag

Bij de aanpak van bijplaatsingen worden op basis van een landelijk vastgestelde systematiek de plekken in beeld gebracht waar bijplaatsingen vaker voorkomen. Door onder meer handhavingcapaciteit vooral op deze hotspots in te zetten, kan die inzet effectiever gebeuren. Bij de aanpak van bijplaatsingen is daarnaast vanaf 2022 gekozen voor een andere aanpak van meldingen. Deze komen nu direct bij Stadsbedrijven binnen,

³⁰ Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied*, p. 2.

en niet meer zoals voorheen bij VTH THOR. Daardoor kan de afhandeling en oplossing van een melding sneller plaatsvinden, en kan handhavingscapaciteit (jaarlijks gaat het om 5.000 uur) van VTH THOR anders worden ingezet. In dit geval wordt deze capaciteit ingezet voor de hotspotsaanpak bij bijplaatsingen.

Het voorbeeld van de bijplaatsingen in box 4.7 laat zien dat innovatie en het slimmer inzetten van capaciteit zowel doelmatigheidswinst (vrijspelen capaciteit) als effectiviteitswinst (meer gerichte inzet) kan opleveren. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan het realiseren van doelmatigheidswinst in toezicht en handhaving. Roosters van boa's en toezichthouders raken steeds meer versplinterd door de hoeveelheid taken die zij moeten uitvoeren. De sterke toename van het aantal meldingen van overlast maakt noodgrepen in de capaciteit om deze meldingen af te handelen soms noodzakelijk.

Box 4.8 Inzet wijkboa's op afhandeling meldingen

Ook wijkboa's worden door capaciteitsgebrek (tijdelijk) ingezet op het afhandelen van overlastmeldingen. Dat kan ertoe leiden dat zij gedurende langere tijd niet in 'hun' wijk aanwezig zijn. In een raadsbrief uit 2020 over de inzet van wijkboa's in Overvecht wordt aangegeven dat *“Een wijkboa het gezicht [is] van het gemeentelijke toezicht in de wijk. De wijkboa's zitten in de 'haarvaten' van de wijk, leggen contacten met de bewoners, jeugd en ondernemers en stellen grenzen door aan te spreken en zo nodig te handhaven. Ze hebben een netwerk in de wijk, onderhouden dit en breiden het uit waar nodig.”*³¹ Deze specifieke taak en rol van de wijkboa komt onder druk te staan naarmate deze vaker en gedurende langere perioden elders wordt ingezet.

Capaciteit en kwaliteit handhaving verder onder druk door verloop personeel

VTH THOR heeft te maken met een hoog verloop onder het uitvoerend personeel naar onder meer politie en omliggende gemeenten waar het takenpakket breder is en de salariering daarom beter.³² Omdat ook ervaren medewerkers vertrekken, staat het opleiden van nieuw personeel onder druk. Het inwerktraject is verkort en nieuw personeel wordt regelmatig ingewerkt door collega's die zelf nog relatief onervaren zijn.³³ Dit heeft enerzijds tot gevolg dat de gemeente Utrecht aanvullende inspanningen pleegt om voor een goed eigen opleidings- en inwerktraject te zorgen, intensieve contacten te onderhouden met opleidingsinstituten en medewerkers een arbeidsmarkttoelage te geven.³⁴ Dat sorteert aantoonbaar effect: zo treden boa's die stage hebben gelopen bij de gemeente Utrecht vaak ook daadwerkelijk in dienst van de gemeente Utrecht.³⁵

Anderzijds is er door verloop en capaciteitsdruk minder ruimte om nieuwe boa's in te werken in de praktijk van handhaving. Waar het eerder gebruikelijk was dat een startende boa

³¹ Gemeente Utrecht (2020). Raadsbrief *Inzet wijkboa's Overvecht*.

³² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

³³ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

³⁴ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

³⁵ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

meerdere maanden meeliep met een ervaren boa, is dat nu beperkt tot enkele weken.³⁶ Dat kan negatief uitwerken op de kwaliteit van handhaving.³⁷ Tegelijkertijd zagen we in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.2.3) dat VTH THOR slechts beperkt gebruik maakt van de kennis over praktijk en effecten van handhaving zoals die onder meer in klanttevredenheidsonderzoeken te vinden is.

4.2.3 WEINIG ZICHT OP EFFECTIVITEIT VAN INZET HANDHAVINGSCAPACITEIT AAN EFFECTDOELEN

Om handhavingscapaciteit gericht en doelmatig in te zetten is het belangrijk om zicht te hebben op de prestaties die met handhaving worden geleverd en de effecten die dit oplevert. We stellen vast dat VTH THOR vooral stuurt op prestaties. Er is, zowel vanuit opdrachtgevers Ruimte en Stadsbedrijven als vanuit VTH THOR weinig zicht op de effecten van handhaving: de bijdrage aan het realiseren van effectdoelen (bijvoorbeeld verkeersveiligheid, toegankelijkheid, Gezond Stedelijk Leven).

VTH THOR stuurt met name op outputindicatoren

In een visiedocument over de handhaving van regels in de gemeente Utrecht werd al in 2009 aangegeven dat “(...) *handhaving geen doel op zichzelf [is]. We handhaven om maatschappelijke doelen te bereiken. Daarom is handhaving niet synoniem met het opleggen van sancties; andere instrumenten uit de handhavingsmix (informerende, verleiden, afspreken) kunnen effectiever zijn. Het gaat erom, dat leerplichtige leerlingen naar school gaan, nieuwe woningen veilig worden opgeleverd, bedrijven zonder milieuschade produceren, voetgangers niet te veel gehinderd worden door uitstallingen op trottoirs, et cetera.*”³⁸ Handhaving is één van de instrumenten die gebruikt kunnen worden om deze effectdoelen te realiseren. Om met handhaving effectief daaraan bij te dragen is het van belang om inzicht te hebben in de betekenis van handhaving in een instrumentenmix, voordat besloten wordt over aard en mate van de inzet van het instrument handhaving.

We zien in de praktijk dat VTH THOR vooral stuurt op en het inzichtelijk maken van outputindicatoren (zie box 4.9). Maar met deze informatie kan over het algemeen geen antwoord worden gegeven op de vraag of en hoe die prestaties bijdragen aan effectdoelen.

Box 4.9: Voorbeelden van outputindicatoren waar VTH THOR op stuurt

Bij de handhaving van het snorfietsverbod deelt VTH THOR jaarlijks informatie over het aantal uitgeschreven boetes en waarschuwingen. Bij handhaving op fietsparkeren wordt (onder meer) in het handhavingsverslag jaarlijks informatie opgenomen over het aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar, het aantal verwijderde weesfietsen per

³⁶ Rekenkamer Utrecht (2023). *Groepsgesprek gemeente*.

³⁷ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

³⁸ Gemeente Utrecht (2009). “Keuzes in de handhaving” - Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht, p. 3.

wijk en het percentage opgehaalde fietsen in het fietsdepot. Bij de handhaving op bijplaatsingen wordt onder meer over het aantal uitgeschreven boetes gerapporteerd, en over de mate waarin het lukt om meldingen over bijplaatsingen binnen 24 uur af te handelen.

Een uitzondering hierop vormt een onderdeel van de monitoring op bijplaatsingen volgens de zogenoemde CROW-systematiek, die door Stadsbedrijven wordt uitgevoerd (zie box 4.10). Daarmee kan beter de relatie worden gelegd tussen de inzet van VTH THOR en Stadsbedrijven en de effecten daarvan.

Box 4.10: Zicht krijgen op effecten: CROW-systematiek bij bijplaatsingen

De CROW-systematiek is een door de Universiteit Wageningen ontwikkelde methode om de beeldkwaliteit van de openbare ruimte te beschrijven én een manier om verantwoording af te leggen over de verbetering daarvan. Deze methode wordt sinds 2017 door de gemeente Utrecht gehanteerd. Bij een CROW-meting over bijplaatsingen worden ongeveer 200 ondergrondse afvalcontainers op beeldkwaliteit gemonitord. De beeldmeetlat is “bijgeplaatst afval rondom de container”. Deze meetlat wordt verbeeld aan de hand van vijf foto’s van containers. In het beste geval is er geen sprake van bijgeplaatst afval (niveau A+) in het slechtste geval zijn meer dan vijf stuks bijgeplaatst (niveau D). De gemeente Utrecht hanteert als norm dat bij 95% van alle containers de beeldkwaliteit moet voldoen aan minimaal niveau B (≤ 3 stuks bijplaatsing) (Norm A (≤ 1 bijplaatsing) geldt alleen in een klein deel van de binnenstad). Aan de hand van de CROW-systematiek is het mogelijk een relatie te leggen tussen handhavend optreden en de ontwikkeling in beeldkwaliteit.

Effecten inzet VTH THOR moeilijk te isoleren, zicht op effectiviteit daardoor beperkt

Tot 2020 werden in de handavingsverslagen gegevens opgenomen uit de Utrecht Monitor over onder meer de waardering van de schone openbare ruimte en tevredenheid over buurtgroen en stadsparken.³⁹ VTH THOR geeft aan die gegevens bewust niet meer in de handavingsverslagen op te nemen omdat meer factoren hierop van invloed zijn dan handhaving alleen.⁴⁰

Effecten van handhaving zijn moeilijk te isoleren, omdat ook samenwerkingspartners (zoals de politie) zich vaak op dezelfde thema’s inzetten.⁴¹ Door te monitoren of de algehele overlast op een bepaald thema afneemt kunnen alleen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van de totale inzet binnen die keten.⁴² Door outputindicatoren en het aantal meldingen per type overlast te monitoren probeert VTH THOR toch grip te krijgen op de effecten van de eigen inzet. Trends in meldingen worden gevolgd en besproken met (wijk-)

³⁹ Gemeente Utrecht (2020). *Handavingsverslag 2019*, p. 9.

⁴⁰ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁴¹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁴² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

boa's om te bezien of zij deze trends vanuit hun dagelijkse werkzaamheden herkennen. Omdat inzet echter vooral bepaald wordt door budget (zie hoofdstuk 3), en ook verder niet inzichtelijk is hoe over die inzet wordt afgestemd met opdrachtgevers (zie paragraaf 4.2.1), kunnen we niet vaststellen hoe outputindicatoren worden gebruikt om op inzet te sturen. Zicht op effectiviteit is er hooguit in kwalitatieve zin (zie bijvoorbeeld box 4.3). Ook opdrachtgevers vanuit Ruimte en Stadsbedrijven kunnen niet goed aangeven hoe en in welke mate het instrument handhaving bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen. Deze opdrachtgevers onderkennen zelf ook dat dit meer strategische aspect in de afstemming met VTH THOR te vaak ontbreekt, en dat voor hen ook een rol is weggelegd in het beter monitoren van de effectiviteit van de handhaving.⁴³

⁴³ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.



BIJLAGE 1: CASUSBESCHRIJVINGEN

SNORFIETS OP DE RIJBAAN EN LICHTE VERKEERSOVERTREDINGEN

Handhavingstaak

VTH THOR voert, in opdracht van organisatieonderdeel Ruimte, een aantal taken uit die vallen onder het programma Verkeersveiligheid. VTH THOR controleert op kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers. Daaronder vallen het fietsen zonder (of met onjuiste) verlichting, het gebruiken van een telefoon en het negeren van rood licht.⁴⁴ Daarnaast handhaaft VTH THOR op het snorfietsverbod. Sinds september 2021 rijden snorfietsen, voorzien van een blauw kenteken, net als bromfietsen, in grote delen van de stad op de rijbaan en niet langer op het fietspad. Het gaat om het gebied binnen de stadsring.. Vanaf 2023 geldt een landelijke helmplicht voor iedereen op een snorfiets. VTH THOR controleert in opdracht van organisatieonderdeel Ruimte of deze regels worden nageleefd.

Organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Organisatorisch

In het coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen (2018-2022)⁴⁵, neemt de gemeente zich voor om snorfietsers naar de rijbaan te verplaatsen zodra dat wettelijk mogelijk is. Dat heeft vooral tot doel “*de drukte op fietspaden te ontlasten en directe blootstelling van fietsers aan gezondheidsschadelijke stoffen uit de uitlaat te verminderen.*”⁴⁶ Vanaf 1 juli 2018 wordt dit juridisch mogelijk door een landelijke wetswijziging.⁴⁷ De gemeente Utrecht geeft organisatieonderdeel Ruimte daarna de opdracht om te starten met het traject tot aan invoering van de nieuwe regel (o.a. inventarisatie verkeerskundige gegevens zoals tellingen en onderzoek veiligheid, opstellen van verkeersbesluit, en uitvoering op straat).⁴⁸ Het gebied waar snorfietsers niet langer op het fietspad mogen rijden is door de afdeling Ruimte bepaald. Het gaat om fietspaden waar de druk volgens de CROW-richtlijnen te groot is: de intensiteit van gebruik moet in verhouding zijn met de breedte van het fietspad.⁴⁹ Op 30 september 2021 is de regel daadwerkelijk ingevoerd. In december van dat jaar onderzoekt een extern bureau hoe de nieuwe regel wordt nageleefd en wat het verschil met de uitgangssituatie is. Hieruit blijkt dat ongeveer drie kwart (71%) van de snorfietsers nog op het fietspad rijdt waar ze op de rijbaan moeten en vaak geen helm dragen (65%).⁵⁰ De gemeente/Ruimte concludeert vervolgens dat “*te veel snorfietsers zich niet aan de regels houden. Dat is ondanks alle inspanningen op het gebied van communicatie, bebording,*

⁴⁴ VNG (2023). Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid.

⁴⁵ GroenLinks, D66, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord *Ruimte voor Iedereen 2018-2022*.

⁴⁶ Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad*.

⁴⁷ Rijksoverheid (2018). Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden 184.

⁴⁸ Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan*.

⁴⁹ Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad*.

⁵⁰ Goudappel (2022). Resultaten 2^e schouw ‘snorfiets naar de rijbaan’, 2 december 2021.

snorfietscoaches en handhaving. Daarom willen we extra inzetten op handhaving met een mobiele kentekencamera om de naleving van de regels te vergroten".⁵¹ Behalve de inzet van boa's op straat zal daarom in de loop van 2024 ook een proef met een mobiele camera worden gestart.⁵²

Daarnaast handhaaft VTH THOR sinds 2021 op kleine verkeersovertredingen. Dit is onderdeel van een pilot die, naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie, in Utrecht is gestart.⁵³ De reden dat de pilot werd uitgevoerd is het toenemende capaciteitsgebrek bij de politie, waardoor die niet meer toekwam aan handhaving op deze overtredingen.⁵⁴ In totaal namen 112 boa's van de gemeente Utrecht deel aan de pilot. Een landelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht, VNG, OM, Politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid begeleidde de pilot.⁵⁵ Boa's handhaafden in eerste instantie vooral tijdens geplande acties, maar later ook tijdens hun reguliere rondes. In 2023 is de pilot uitgebreid naar vijf andere Nederlandse gemeenten. Deze bevoegdheden zijn per 1 januari 2024 toegevoegd aan de domeinlijst voor boa's. Hiermee is het in heel Nederland mogelijk om handhavend op te treden bij kleine verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers..⁵⁶

Financieel

Voor het programma Verkeersveiligheid stelt organisatieonderdeel Ruimte een apart budget beschikbaar. In totaal gaat het om € 1,2 miljoen euro per jaar, waarvan ongeveer de helft wordt besteed aan personeelskosten. De andere helft gaat naar onderzoek, educatie, maatregelen op straat (bijvoorbeeld het plaatsen van drempels of het aanpakken van kruispunten) en naar verkeershandhaving door VTH THOR. Er is tweemaal een aanvraag ingediend voor aanvullende financiering (€ 100.000,-) vanuit het Meerjaren Programma Ruimte (MPR), voor verkeershandhaving door boa's. Beide keren is deze (interne) aanvraag afgewezen en is de keuze gevallen op andere projecten binnen Ruimte. De keuzes voor projecten worden niet beargumenteerd. Omdat de aanvraag is afgewezen en er geen structurele financiering is, investeerde Verkeersveiligheid twee maal uit eigen budget (investeringsbudget Actieplan Verkeersveiligheid) € 100.000 om te kunnen handhaven op lichte verkeersovertredingen door fietsers en voetgangers. Vanwege druk uit andere projecten is er de komende jaren waarschijnlijk minder of geen budget beschikbaar. Programma verkeersveiligheid vindt het belangrijk dat er structureel wordt ingezet op verkeershandhaving door boa's. Een Utrechtse verkeersveiligheidsaanpak is gebaat bij een combinatie-aanpak van educatie, infrastructurele maatregelen en een continue

⁵¹ Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: [nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht](#)

⁵² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*. En Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: [nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht](#)

⁵³ Tweede Kamer der Staten-Generaal (21 november 2019). Motie (nr.53) van het lid Van Dam over *uitbreiden van taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving*.

⁵⁴ VNG (2023). Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid.

⁵⁵ Hiemstra & De Vries (2021). Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht *Verkeershandhaving door boa's*.

⁵⁶ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

verkeerhandhaving. Dit is extra van belang omdat de politie gelet op een hoeveelheid van taken binnen de basisteams en gewijzigde inrichtingsstructuur beperkte capaciteit heeft voor verkeershandhaving⁵⁷.

Het handhaven op snorfietsen wordt niet betaald vanuit dit structurele budget, maar vanuit incidenteel projectgeld. Oorspronkelijk werden de kosten om het project 'snorfiets op de rijbaan' tot uitvoering te brengen, geraamd tussen de € 580.000 en € 880.000, waarvan € 100.000 tot € 200.000 kosten voor handhaving.⁵⁸ Met een amendement bij de Voorjaarsnota uit 2018 is toegezegd dat in totaal € 580.000 voor het project wordt uitgetrokken.⁵⁹ Tot nu toe is handhaven op het gebruik van de juiste rijbaan door snorfietsers altijd betaald vanuit dit beschikbaar gestelde projectbudget. In 2021 is € 42.170 uitgegeven aan de handhaving op snorfietsers, in 2022 € 54.062. Er is geen duidelijkheid over financiering van handhaving op de lange termijn.

Handhaving in de praktijk

Afstemming

Het handhaven op kleine overtredingen maakt onderdeel uit van een proef vanuit het Rijk, waarbij meer partijen betrokken waren dan alleen VTH THOR en opdrachtgever Ruimte. Afstemming vond daardoor plaats in een landelijke werkgroep.⁶⁰

VTH THOR heeft in samenspraak met opdrachtgever Ruimte bij invoering van de regel besloten om vooral aan de randen van het gebied te controleren. Wanneer de mobiele camera in 2024 in gebruik wordt genomen, zal Ruimte leidend zijn bij de plaatsing en heeft VTH THOR een adviserende rol.

Het is voor de opdrachtgever meer in het algemeen niet duidelijk hoe verkeershandhaving landt in de handhavingspraktijk.⁶¹ Dit komt deels omdat boa's tijdens hun rondes verschillende taken meenemen en de taakindeling dus niet meer op afzonderlijke onderwerpen wordt gedaan. Ruimte heeft geen inzicht in het aantal uur dat voor elke taak wordt uitgetrokken.

Monitoring

Aan het eind van het handhavingsjaar deelt VTH THOR informatie over het aantal uitgeschreven boetes en waarschuwingen met de medewerkers die betrokken zijn bij het programma Verkeersveiligheid. Dit krijgt ook een plek in het Handhavingsverslag. Tussentijds is er geen contact met de opdrachtgever over de voortgang. Er vindt ook geen terugkoppeling plaats over de gerealiseerde handhavingsinzet, zoals het aantal uur dat aan

⁵⁷ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁵⁸ Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan*.

⁵⁹ D66, GroenLinks, ChristenUnie (2018). Amendement *Van het fietspad gesnord*.

⁶⁰ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁶¹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

afzonderlijke onderdelen is besteed.⁶² In tabel B1 hieronder staat het aantal boetes en waarschuwingen dat is uitgedeeld voor kleine verkeersovertredingen.

Tabel B1 Aantal uitgedeelde boetes en waarschuwingen per type overtreding

Overtreding	2021		2022	
	Boetes	Waarschuwingen	Boetes	Waarschuwingen
Gevaarlijk gestald	4.009	665	1.219	135
Door rood licht fietsen	2.055	594	468	60
Fietsen met telefoon in de hand	2.015	438	1.438	341
Totaal	8.079	1.697	3.125	536

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2021 en 2022

Na invoering van het snorfietsverbod in 2021 schreven boa's tot het eind van dat jaar in totaal 339 waarschuwingen en 204 boetes uit aan snorfietsers die op de verkeerde baan reden.⁶³ In 2022 zijn 1316 boetes en 149 waarschuwingen geschreven. Hiervan zijn er 916 met een staande houding en 400 op kenteken.⁶⁴ Sinds 2023 is ook het dragen van een helm verplicht voor alle snorfietsers. Aangezien het Handhavingsverslag over 2023 nog niet gepubliceerd is, is er nog geen informatie openbaar over het aantal boetes en waarschuwingen dat is uitgedeeld.

Voor het handhaven op het snorfietsverbod is twee keer een schouw gehouden door een extern bureau. Hierin werd onder andere vastgesteld dat snorfietsers soms berekenend gedrag vertonen om boetes te voorkomen. "Dit kan voor hinderlijke en verkeersonveilige situaties voor andere weggebruikers leiden. Daarom is deze vorm van handhaven op sommige plekken ongewenst"⁶⁵. "Het onderzoeksbureau constateerde geen verkeersonveilige situaties tussen automobilisten en snorfietsers. Toch blijven veel snorfietsers nog het fietspad verkiezen boven de rijbaan"⁶⁶.

De pilot heeft als doel dat verkeersdeelnemers zich aan de regels houden en dat deelnemers die dat niet doen worden bestraft (een punitieve sanctie) met als doel dit in de toekomst te voorkomen (preventie). Op basis van deze prestatiegegevens kan geen uitspraak worden

⁶² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁶³ Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2021*.

⁶⁴ Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.

⁶⁵ Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: [nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht](#)

⁶⁶ Gemeente Utrecht (7 juli 2022). Nieuwsbericht gemeente Utrecht. Verkregen via: [nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht](#)

gedaan over de effectiviteit van handhaving. Zowel bij de invoering van het snorfietsverbod als bij het handhaven op kleine verkeersovertredingen is een extern bureau ingehuurd om onderzoek te doen naar de effecten. Het externe bureau kon helaas geen uitspraken doen over het effect van handhaving op kleine verkeersovertredingen op de verkeersveiligheid⁶⁷. De effecten van handhaving zijn over het algemeen lastig te meten.

⁶⁷ De conclusie uit de evaluatie is dat boa's in staat zijn om een klassieke politietaak op verkeersveiligheid kwalitatief, professioneel en veilig uit te voeren. Maar of de verkeersveiligheid ook daadwerkelijk is verbeterd door de pilot, is moeilijk te zeggen, onder andere omdat de tellingen die gedaan zijn onderling niet goed te vergelijken waren, er informatie over de lange termijn ontbreekt en het effect van handhaving niet te isoleren is. Zie: Hiemstra & De Vries (9 december 2021). Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht *Verkeershandhaving door boa's*. Verkregen via: [Document Utrecht - Eindrapport evaluatie pilot Verkeershandhaving door Boa's.pdf - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

FIETSHANDHAVING

Handhavingstaak

In het handhavingsprogramma 2023 geeft het college aan dat de groei van de stad druk zet op de openbare ruimte en de toegankelijkheid. De fietsparkeerdruk is hoog. Op piekmomenten is er in de binnenstad een tekort van 13.500 fietsparkeerplekken.⁶⁸ Signalen over foutgeparkeerde fietsen en de vraag om daarop te handhaven nemen toe.⁶⁹ VTH THOR voert die handhaving uit namens organisatieonderdeel Ruimte. Binnen VTH valt het handhavingsproduct fietsparkeren (samen met vier andere producten) onder het programma Bereikbaarheid. In afstemming met opdrachtgever Ruimte zijn door VTH THOR een aantal hotspots gedefinieerd waar de fietsparkeer problematiek het grootst is, waaronder het Stationsgebied en diverse plekken in de binnenstad zoals de Neude. In het Stationsgebied is vanaf 2023 een fietsparkeerverbod van kracht.

Beleidsmatig, organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Beleidsmatig

De aanpak voor fietshandhaving is beschreven in de module Fietsparkeren (2022). De module is een nadere invulling van de Parkeervisie, waarin ontwikkelorganisatie Ruimte richting geeft aan de wijze waarop het fietsparkeren in Utrecht moet worden verbeterd. Een onderdeel daarvan is het handhaven op weesfietsen, wrakken en fietsen die gevaarlijk gestald staan. Dat gebeurt op basis van de regels in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het is op alle openbare plaatsen binnen de gemeentegrenzen van Utrecht verboden om een fiets langer dan 28 dagen te parkeren. De APV beschrijft een aantal plekken waarvoor een kortere termijn van 14 dagen geldt (in de binnenstad, het voetgangersgebied en rondom de verschillende treinstations). In de module beschrijft Ruimte drie strategieën voor handhaving⁷⁰:

1. Met een goede inrichting (van stallingen, de openbare ruimte, et cetera) en heldere communicatie wordt het voor de fietser duidelijk wat de gemeente van hen verwacht. Handhaving is pas de laatste stap in het proces.
2. Er wordt informatiegestuurd gehandhaafd op basis van gegevens van de parkeerdruk en overlast van fietsen.
3. In gebieden waar de druk op de beschikbare openbare ruimte zeer groot is en waar zeer grote aantallen fietsen aanwezig zijn en voor problemen zorgen wordt gehandhaafd op gevaarlijk gestalde fietsen.

Organisatorisch

De aanpak voor fietshandhaving valt uiteen in verschillende taken. Handhaving is opgesplitst in plantmatige handhaving op weesfietsen enerzijds en dagelijkse handhaving op

⁶⁸ Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 6.

⁶⁹ Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023*.

⁷⁰ Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 20.

fietsparkeerverboden en gevaarlijk en overlastgevend gestalde fietsen anderzijds. Op weesfietsen en wrakken wordt in alle Utrechtse wijken minimaal twee keer per jaar gehandhaafd. In de eerste helft van het jaar wordt in iedere wijk een algemene ronde gemaakt, waarna in de tweede helft van het jaar uitsluitend wordt gefocust op de hotspots.⁷¹ In de binnenstad en rondom het centraal station gebeurt dat twee tot vier keer per jaar. Fietsen worden gelabeld en na het overschrijden van de in de APV vastgestelde parkeertermijn verwijderd. De handhaving wordt “*efficiënt ingezet, op basis van gegevens van de parkeerdruk en overlast van fietsen.*”⁷² Verwijderde fietsen worden (tijdelijk) opgeslagen in het gemeentelijk fietsdepot, waar eigenaren hun fiets kunnen ophalen.

De dagelijkse handhaving valt uiteen in drie categorieën. Deze uitsplitsing heeft te maken met de juridische onderbouwing van handhaving in de praktijk. Zo wordt dagelijks gehandhaafd op gevaarlijk gestalde fietsen. Dat zijn fietsen die voor (nood)uitgangen, op aanrijroutes van nood- en hulpdiensten of op blindengeleidenroutes staan. Onder spoedeisende bestuursdwang worden de gevaarlijk gestalde fietsen direct verwijderd. Deze vorm van handhaving wordt vooral uitgevoerd op plekken waar de druk op de beschikbare openbare ruimte zeer groot is en waar grote aantallen fietsen aanwezig zijn en voor problemen zorgen. Het gaat dan vooral om de binnenstad en rondom Utrecht Centraal. Uit de beleidsdocumenten wordt niet duidelijk op basis van welke informatie / aanpak handhaving op gevaarlijk gestalde fietsen plaatsvindt. Dat zou dus zowel meldingsgericht als productgericht kunnen zijn.

Als tweede wordt dagelijks op fietsen gehandhaafd die op een zodanige manier gestald dat ze overlast veroorzaken. Een overlast gevend gestalde fiets blokkeert de doorgang, vooral voor mensen met een kinderwagen of in rolstoel, of staat in een zone waar de gemeente liever geen gestalde fietsen wil én een fietsparkeerverbod heeft ingesteld. Het komt ook voor dat fietsen worden gestald op parkeerplaatsen die zijn gereserveerd voor mensen met een fysieke beperking, laden of lossen, taxi's en deelfietsen. Sinds eind 2020 is de gemeente gestart om in de binnenstad dagelijks fietsen op gereserveerde plekken te verwijderen.

Tot slot de dagelijkse handhaving op fietsparkeerverboden. Fietsen mogen namelijk op de stoep worden geparkeerd tenzij dat expliciet verboden is. Het college heeft de bevoegdheid om locaties aan te wijzen waar zij de druk op de openbare ruimte door geparkeerde fietsen wil verlichten. Met een fietsparkeerverbod zijn gestalde fietsen buiten de beschikbare rekken of vakken op die locaties niet meer toegestaan. Deze bevoegdheid is in de APV vastgelegd. Beleidsmatig is aangegeven dat terughoudend gebruik gemaakt wordt van fietsparkeerverboden op locaties waar de druk op de openbare ruimte groot is, maar waar ook voldoende stallingscapaciteit is. Die capaciteit is op orde wanneer binnen een straal van honderd meter van de ingang van een bewaakte stalling ook tijdens piekmomenten minder

⁷¹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁷² Gemeente Utrecht (2022). *Module Fietsparkeren*, p. 20.

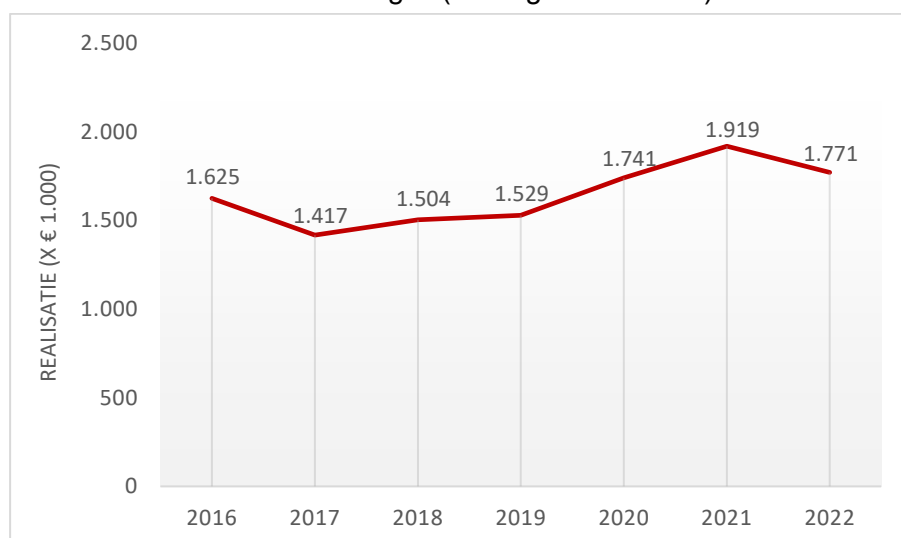
fietsen staan dan er stallingsplaatsen beschikbaar zijn. Voor treinstations gaat het om 250 meter.

Financieel

De kosten van fietshandhaving bestaan uit "(...) de jaarlijks terugkerende kosten voor het handhaven zelf, het volgens de wettelijke termijn bewaren van fietsen in het depot, en het beheer van het fietsdepot."⁷³ In 2022 bedroegen de totale lasten voor handhaving op fietsparkeren € 2.059.000. Daar staan ook baten tegenover. Zo worden de verwijderde fietsen die niet binnen de wettelijke termijn door de eigenaar uit het fietsdepot zijn opgehaald verkocht. Tussen 2018 en 2022 werd gemiddeld 96% van de verwijderde weesfietsen niet door de eigenaar opgehaald.⁷⁴ In 2022 leverde dat voor Ruimte € 288.000 op.

De fietshandhaving wordt gefinancierd door Fietsparkeren, een onderdeel van Ruimte met een eigen budget. Het budget dat door het programma voor fietshandhaving beschikbaar wordt gesteld is historisch bepaald en wordt jaarlijks geïndexeerd. Om fietshandhaving te faciliteren worden ook contracten afgesloten met derden, zoals U-stal die het fietsdepot beheert. Deze contracten worden iedere paar jaar opnieuw aanbesteed, met mogelijke kostenstijgingen tot gevolg. Ook het contract met de partij die de overgebleven verwijderde fietsen in het fietsdepot opkoopt wordt opnieuw aanbesteed. Dit contract is afhankelijk van de markt voor oud ijzer. Dat kan leiden tot een hogere of lagere verkoopprijs en daarmee een stijging of daling van de opbrengsten. De kostenstijgingen of -dalingen en hogere of lagere opbrengsten worden in het budget voor fietshandhaving verwerkt.

Figuur B2 Overzicht van jaarlijks gerealiseerde saldo van baten en lasten fietshandhaving.⁷⁵ (bedragen x € 1.000)



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. interne verantwoordingsgegevens

⁷³ Gemeente Utrecht (2022). Module *Fietsparkeren*, p. 22.

⁷⁴ Op basis van de *Handhavingsverslagen 2018 t/m 2022* van de gemeente Utrecht.

⁷⁵ Rekenkamer Utrecht (2023). Op basis van interne gegevens van de gemeente Utrecht.

Figuur B2 laat het saldo van de jaarlijks gerealiseerde baten en lasten voor fietshandhaving sinds 2016 zien. Mede door de indexatie en aanbestedingen is er sprake van enige fluctuatie. Maar ook doordat VTH door middel van data gestuurd werken steeds efficiënter kan handhaven. Dat leidt ertoe dat met minder handhavingsuren dezelfde kwaliteit / hetzelfde effect kan worden bewerkstelligd. Het gaat dan vaak om kleine optimalisaties.

Handhaving in de praktijk

Totstandkoming afspraken

Aan het eind van het lopende jaar doet VTH THOR een voorstel voor de handhavingaanpak van fietsparkeren voor het aankomende jaar. In essentie verschilt de handhavingaanpak jaar op jaar nauwelijks. VTH THOR houdt rekening met de wensen en doelen zoals vastgelegd in de module Fietsparkeren, de prioriteiten van de gemeenteraad en het budget dat door het programma Fietsparkeren beschikbaar is gesteld (en wat vastligt). VTH neemt het voortouw omdat zij de operationele expertise bezit en weet welke aanpak het meest effectief is.⁷⁶ Het voorstel wordt besproken met de producteigenaar, de medewerker binnen Ruimte die voor het product fietshandhaving verantwoordelijk is. Dat is geen expliciet proces en over uitkomsten van die gesprekken vindt geen vastlegging plaats.⁷⁷ De strategisch teamleider vertaalt binnen VTH de beschikbare uren naar operationele planningen waarna met de handhaving kan worden gestart. Over vermeldenswaardige wijzigingen in de aanpak wordt in het Handhavingsprogramma alleen kwalitatief gerapporteerd.

Gedurende het jaar is er alleen contact tussen de producteigenaar en VTH THOR bij afwijkingen in het aantal gerealiseerde handhavingsuren voor fietshandhaving of op het moment dat zich nieuwe ontwikkelingen voordoen die mogelijk gevolgen hebben voor de uitvoering van de afgesproken handhavingaanpak.⁷⁸ Voorbeelden daarvan zijn nieuwe (parkeer)visies, ambities of prioriteiten. Wanneer die ontwikkelingen tot extra fietshandhavingstaken leiden zonder dat daar extra geld voor wordt vrijgemaakt dan moeten die taken binnen de beschikbare handhavingsuren worden ingepast. Dat contact verloopt prettig. VTH THOR wordt als proactieve partner gezien waarmee knelpunten snel worden opgelost.⁷⁹

Een voorbeeld van een relevante ontwikkeling is het fietsparkeerverbod in het stationsgebied, dat sinds het tweede kwartaal van 2023 van kracht is. Voor handhaving op dat verbod zijn geen extra financiële middelen vrijgemaakt. Dat betekent dat handhaving op het verbod binnen het bestaande budget (en daarmee de bestaande capaciteit) voor fietshandhaving moeten worden ingepast. Dat betekent dat op andere plekken in de gemeente minder tegen fietsparkeerverlast wordt opgetreden. Het college geeft aan dat “(...) *in verband met de beperkte hoeveelheid personeel de handhaving [op het verbod]*

⁷⁶ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁷⁷ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁷⁸ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁷⁹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

gefaseerd wordt opgepakt”.⁸⁰ Er wordt gestart met handhaving op de Moreelsehoek. Wanneer die locatie voldoende vrij is van fietsen wordt ook op het Jaarbeursplein en de rest van het stationsgebied handhavend opgetreden. Het fietsparkeerverbod is echter wel in het hele stationsgebied van kracht, en inwoners verwachten dat de gemeente daarop handhaaft.⁸¹ Maar doordat er geen extra financiële middelen zijn vrijgemaakt – en handhaving op het verbod binnen de beschikbare capaciteit moet worden ingepast – is dat ondoenlijk.

Effectiviteit

In de jaarlijkse Handhavingsverslagen wordt aan de hand van outputindicatoren gerapporteerd over fietshandhaving. Het gaat dan onder andere om het aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar (zie tabel B3), het aantal verwijderde weesfietsen per wijk en het percentage opgehaalde fietsen in het fietsdepot. Op effectindicatoren wordt niet gerapporteerd. Dat maakt het onmogelijk om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van fietshandhavingaanpak, ook voor de producteigenaar.⁸² Die geeft aan dat het belangrijk is om “(...) goed in contact te staan met VTH THOR om te weten wat er speelt.”⁸³ Daarnaast is de aanpak al jarenlang nagenoeg hetzelfde. De bestaande aanpak is daarmee ieder jaar het uitgangspunt geworden. De producteigenaar ontvangt van buiten de gemeentelijke organisatie geen signalen dat de aanpak niet effectief genoeg zou zijn.⁸⁴

Tabel B3 Aantal verwijderde fietsen verdeeld naar oorzaak en jaar

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gevaarlijk gestald	10.992	13.191	7.406	9.209	7.195	5.791	6.665	15.788
Te lang gestald (14 dagen)	4.231	3.943	4.333	3.971	3.294	1.586	2.725	2.292
Te lang gestald (28 dagen)	2.632	6.269	7.647	8.094	8.829	6.402	9.260	7.416
Wrakken				141	202	240	214	196
Overlast gevend gestald						179	69	4
Totaal	17.855	23.463	19.385	21.415	19.520	14.198	18.933	25.696

Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

⁸⁰ Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied*, p. 2.

⁸¹ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁸² Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁸³ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

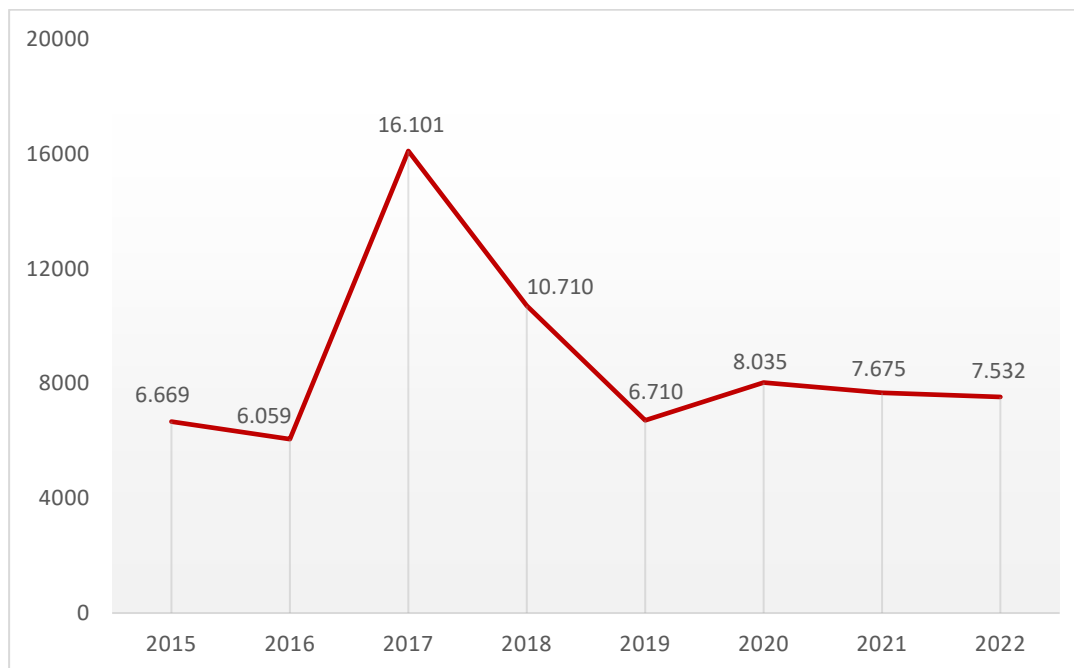
⁸⁴ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

BIJPLAATSING HUISHOUELIJK AFVAL

Handhavingstaak

De handhavingstaak van VTH THOR ten behoeve van het organisatieonderdeel Stadsbedrijven bestaat uit het toezicht in de stad, in stadsparken en op waterwegen op naleving van (gemeentelijke) voorschriften. De afdeling Wijkonderhoud en Service (W&S) “regelt het dagelijks visueel onderhoud aan de openbare ruimte. Bijvoorbeeld met schoffelen, vegen van straten, snoeien van groen, op orde houden van straatmeubilair, (...) maar ook het weghalen van spullen die bij een ondergrondse container worden gezet.”⁸⁵ De Afdeling Inzameling, Markten en Havens (IMH) “heeft drie verschillende taken: het inzamelen en (laten) verwerken van afvalstoffen (huishoudelijk en bedrijfsafval) en grondstoffen, het organiseren en reguleren van de wijk- en warenmarkten en het nautisch beheren en reguleren van de havens en watergangen.”⁸⁶ Voor W&S houdt VTH THOR onder meer toezicht op de aanwezigheid van zwerfafval, bijvoorbeeld in parken. Voor zowel W&S als IMH houdt VTH THOR toezicht op en handhaaft zogenoemde bijplaatsingen van huishoudelijk afval. Het aantal bijplaatsingen nam na 2015 tijdelijk sterk toe nadat de gemeente Utrecht in dat jaar het zogenoemde Nieuwe Inzamelen invoerde (zie figuur B4).

Figuur B4 Aantal bijplaatsingen tussen 2015 en 2022



Bron: Rekenkamer Utrecht (2024) o.b.v. Handhavingsverslagen 2015 t/m 2022

De gedachte achter dit nieuwe inzamelen was dat afval zoveel mogelijk aan de bron gescheiden zou moeten worden om zoveel mogelijk te worden hergebruikt. Het na scheiding

⁸⁵ [Wijkonderhoud & Service \(W&S\) \(sharepoint.com\)](#)

⁸⁶ [Inzamelen, Markten en Havens \(IMH\) \(sharepoint.com\)](#)

resterende afval kan vervolgens worden aangeboden bij in de wijk geplaatste afvalcontainers. Afval dat niet in maar bij de containers wordt geplaatst is een 'bijplaatsing'.

Organisatorisch en financieel kader voor handhaving

Organisatorisch

De aanpak van zwerfafval en bijplaatsingen is beschreven in de Notities Basisaanpak Hotspots Zwerfafval en Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen.⁸⁷ In de Notitie Basisaanpak Zwerfafval wordt aangegeven dat *“handhaving van zwerfafval/hotspots een van de thema’s [is] in de handhaving in de openbare ruimte. De wijk-BOA’s, verantwoordelijk voor de aanpak van hotspots in hun wijk, kennen de verschillende locaties waar hotspots zich bevinden door waarneming dan wel door meldingen van collega’s, politie en bewoners. In de uitwerking en aanpak van de verschillende typen hotspots werken we samen met de wijk-BOA’s.”*⁸⁸

Voor de aanpak van bijplaatsingen geldt dat *“we dagelijks controleren op bijplaatsingen. Medewerkers van Toezicht & Handhaving gaan daarvoor mee met medewerkers van Wijkonderhoud & Service. Samen halen zij aangetroffen bijplaatsingen weg. Het doel is ook om direct bewijslast te verzamelen ten opzichte van de veroorzakers van de bijplaatsing. Als we bewijslast aantreffen en de bijplaatsing niet bij een volle of defecte container lag, treden we handhavend op. (...) Meldingen over verkeerd aangeboden afval worden door Toezicht en Handhaving afgedaan. Waar mogelijk treden zij op de gemelde locatie handhavend op.”*⁸⁹ Sinds 2022 worden meldingen niet meer door VTH THOR, maar door W&S opgepakt. Daardoor wordt handhavingcapaciteit anders worden ingezet (zie verder onder 'Handhaving in de praktijk').⁹⁰

Financieel

De inzet van VTH ten behoeve van de deelaanpak bijplaatsingen wordt gefinancierd vanuit afvalstoffenheffing. Voor 2024 gaat het om een bedrag van € 584.000. Dit budget is voor een deel historisch bepaald. Het budget wordt jaarlijks geïndexeerd voor loon- en prijsontwikkeling. Voor 2024 bedroeg de indexering 6%. Vanuit IMH wordt een jaarlijkse vergoeding verstrekt aan W&S voor het opruimen van bijplaatsingen. Deze vergoeding is voor het jaar 2024 bepaald op € 720.000.

Handhaving in de praktijk

Hiervoor gaven we aan dat het aantal meldingen over bijplaatsingen van huishoudelijk afval na 2015 tijdelijk sterk steeg, en vervolgens daalde naar een (stabiel) niveau dat licht boven dat van 2015 ligt. Die daling is mogelijk terug te voeren op de versterkte samenwerking, vanaf 2017, tussen Stadsbedrijven en VTH THOR. Gecombineerde handhavingsteams met

⁸⁷ Gemeente Utrecht (2021). Raadsbrief *Basisaanpak Hotspots Zwerfafval*.

⁸⁸ Gemeente Utrecht (2021). Notitie *Basisaanpak Hotspots Zwerfafval*, p. 18.

⁸⁹ Gemeente Utrecht (2021). *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen*, p. 21.

⁹⁰ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*. Het gaat om ongeveer 4.000 uur aan capaciteit per jaar.

vuilnismannen en gemeentelijke handhavers zijn op hotspots⁹¹ extra en zichtbaar gaan handhaven.⁹² Vanaf 2022 komen meldingen over bijplaatsingen niet meer bij VTH binnen, maar direct bij Stadsbedrijven.⁹³ Daardoor kan sneller worden gehandeld en handhavingscapaciteit anders worden ingezet: 5.000 extra uren kunnen daardoor worden ingezet op toezicht en handhaving van bijplaatsingen.

Om de inzet van boa's te bepalen wordt door VTH op enig moment in de periode voorafgaand aan een volgend handhavingsjaar aan Stadsbedrijven teruggekoppeld hoe handhavingsuren ten behoeve van Stadsbedrijven zijn ingezet en wat de effecten daarvan waren (in termen van outputindicatoren). Omdat er sprake is van een gelijkblijvend (structureel) budget, is de hoeveelheid inzetbare uren in het komende jaar feitelijk een gegeven. Over de verdeling van in te zetten uren wordt afgestemd en resulteert in een voorstel van VTH THOR voor inzet van capaciteit en prioritering daarbinnen. Dat slaat uiteindelijk neer in een passage in het Handhavingsprogramma. Daarin is geen informatie opgenomen over aantallen in te zetten uren en daarvoor benodigd budget. Onduidelijk is of en hoe daarover meer specifiek vastlegging plaatsvindt.

Ten behoeve van de aanpak van bijplaatsingen zijn zowel een stuurgroep en klankbordgroep ingesteld die beiden tweewekelijks bijeenkomen om deze aanpak te monitoren. Bij die monitoring wordt met name naar de volgende twee indicatoren gekeken:

- De CROW-norm waarmee de beeldkwaliteit van de omgeving van een afvalcontainer en de container zelf wordt genormeerd. De landelijke norm voor afwijkingen is 10%. In Utrecht is afgesproken dat afwijkingen van die norm mogen niet bij meer dan 5% van de afvalcontainers mogen voorkomen;
- Geregistreerde bijplaatsingsincidenten (cijfers W&S);
- Tijdige afhandeling van meldingen (binnen 24 uur).

Jaarlijks wordt per raadsbrief gerapporteerd over de (bestuurlijk vastgestelde) hotspotsaanpak bijplaatsingen. In de voortgangsrapportage over 2022 werd onder meer aangegeven dat *“het aantal CROW-meetlocaties per meetronde [is] verdubbeld tot 300 locaties en zijn extra beeldmeetlatten toegevoegd: graffiti en beplakking, besmeuring, dekking van de coating en straatwerk. In 2022 was de afwijking 5,5%.”*⁹⁴ Het lukte voor 93% van de binnengekomen meldingen om deze binnen 24 uur af te handelen. In 868 gevallen leidde handhaving in 2022 tot het opleggen van een boete.

⁹¹ Op basis van onder meer waarnemingen, meldingen en verwijderde bijplaatsingen worden in de stad genoemde hotspots benoemd die dagelijks worden gecontroleerd. Zie ook Gemeente Utrecht (2021), *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen*, p. 9.

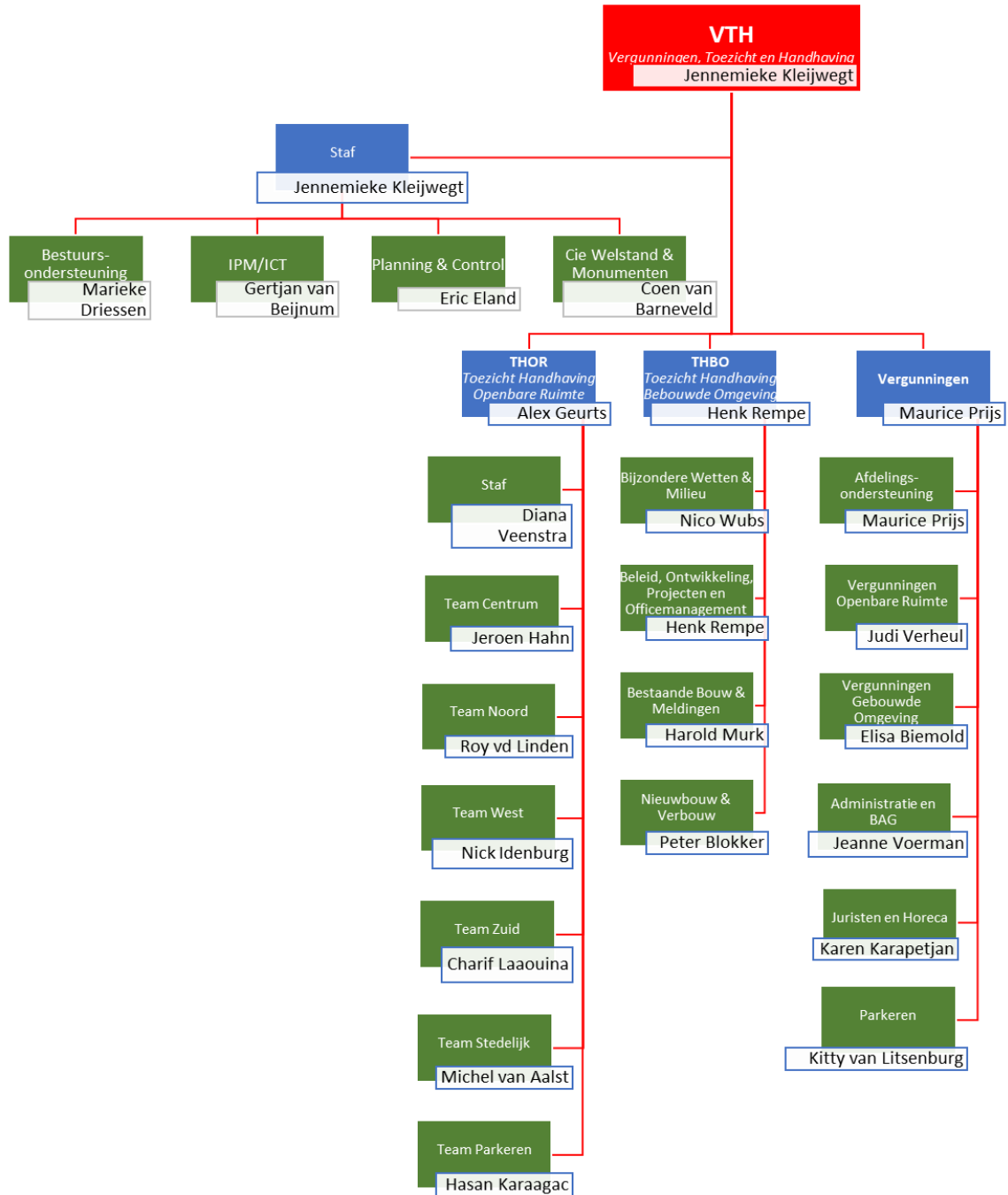
⁹² Gemeente Utrecht (2017). Raadsbrief *Communicatie Het Nieuwe Inzamelen en ontwikkelingen bijplaatsingen*. En Gemeente Utrecht (2018). *Handhavingsprogramma 2017*, p. 19.

⁹³ Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.

⁹⁴ Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Voortgang Aanpak Hotspots - Bijplaatsingen, Evaluatie regels bedrijfsafval en Pilot doneerringen*, p. 3-7.

Mede op basis van deze informatie wordt die praktijk constant bijgestuurd. Die bijsturing is ad hoc en informeel: vastlegging vindt niet (navolgbaar) plaats. In andere gevallen (zoals het toezicht in parken), is van monitoring en afstemming veel minder sprake. Vanuit Stadsbedrijven is geen zicht op de inzet van handhavingscapaciteit en verschuivingen daarin.

BIJLAGE 2: ORGANOGRAM VTH (THOR)⁹⁵



⁹⁵ Stand december 2023

BIJLAGE 3: VERANTWOORDING

WERKWIJZE

- We hebben binnen VTH THOR (groeps-) gesprekken gevoerd met de organisatieleiding; met (strategische) beleidsadviseurs; met Business Controllers; met (strategische) teamleiders en met (wijk-)Boa's;
- Het onderzoeksteam heeft een dag 'meegelopen' in de praktijk: een briefing werd bijgewoond, de meldkamer bezocht en met twee wijkboa's de straat op gegaan;
- Van alle formele interviews zijn verslagen gemaakt die door gesprekspartners zijn geaccordeerd;
- Aan de hand van centrale begrippen uit ons normenkader hebben we een systematische analyse gemaakt van alle gespreksverslagen;
- We hebben voor drie 'handhavingsproducten' (Snorfiets op rijbaan, Fietsparkeren en Bijplaatsingen huishoudelijk afval) in kaart gebracht hoe over deze handhaving met beleidsprogramma's (Ruimte en Stadsbedrijven) wordt afgestemd en hoe handhaving in de praktijk vorm krijgt;
- Daartoe hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen vanuit deze beleidsprogramma's;
- We hebben voor deze drie producten casusbeschrijvingen gemaakt die met betrokkenen vanuit beleidsprogramma's zijn afgestemd;
- Van VTH THOR hebben we 588 door melders ingevulde klanttevredenheidsonderzoeken ontvangen. Bij 65 van deze onderzoeken hebben we ook inzage gekregen in de afhandeling van de melding zoals die door de BOA is vastgelegd. Op basis daarvan hebben we een analyse gemaakt van die factoren die van invloed zijn op de waardering van de afhandeling van meldingen door VTH THOR;
- Op basis van interne gegevens van VTH THOR hebben we een reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van het totale budget dat VTH THOR voor haar taakuitoefening ter beschikking heeft. Als basis daarvan hebben we de gerealiseerde lasten (uitgaven) per productbudget genomen.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht:

- Directeur VTH
- Afdelingshoofd THOR
- Afdelingshoofd W&S
- Afdelingshoofd IMH
- Strategisch beleidsadviseurs VTH (2)
- Beleidsadviseur VTH
- Senior beleidsadviseurs Ruimte (2)

- Beleidsadviseur W&S
- Beleidsadviseur IMH
- Businesscontroller
- Adviseur business control
- Strategisch teamleiders VTH (2)
- Teamleider VTH
- Boa's (6)

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Algemeen

- Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Veiligheidsagenda 2023-2026*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Handhavingsverslag 2022*.
- Gemeente Utrecht (2023). Raadsbrief *Aanpak situatie Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen e.o.*
- Gemeente Utrecht (2023). *Algemene Handhavingsstrategie bebouwde omgeving en openbare ruimte*.
- Gemeente Utrecht (2023). *Wat is opgavegericht werken?*
- Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsprogramma 2023 VTH, Publiekszaken en Werk en Inkomen*.
- Gemeente Utrecht (2022). *Handhavingsverslag 2021*.
- Gemeente Utrecht (2021). *Handhavingsverslag 2020*.
- Gemeente Utrecht (2020). Raadsbrief *Inzet wijkboa's Overvecht*.
- Gemeente Utrecht (2020). *Handhavingsverslag 2019*.
- Gemeente Utrecht (2019). *Handhavingsverslag 2018*.
- Gemeente Utrecht (2018). *Handhavingsverslag 2017*.
- Gemeente Utrecht (2017). *Handhavingsverslag 2016*.
- Gemeente Utrecht (2016). *Handhavingsverslag 2015*.
- Gemeente Utrecht (2012). *Inrichtingsplan VTH Organisatie*.
- Gemeente Utrecht (2011). *Via B: Organisatiestrategie*.
- Lysias Advies BV (2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.
- Gemeente Utrecht (2010). *Plan van Aanpak Organisatievernieuwing*.
- Gemeente Utrecht (2009). *"Keuzes in de handhaving" – Een visie op de handhaving van regels in de gemeente Utrecht*.

Casus Snorfiets op rijbaan

- VNG (2023). *Pilot boa verkeershandhaving uitgebreid*.
- Gemeente Utrecht (7 juli 2022). *Nieuwsbericht gemeente Utrecht*, via: [nieuwsbericht gemeente Utrecht | gemeente Utrecht](#)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (21 november 2019). Motie (nr. 53) van het lid Van Dam over *uitbreiden van taken van boa's op het vlak van verkeershandhaving*.

- D66, GroenLinks, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord *Ruimte voor Iedereen 2018-2022*.
- Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets van het fietspad*.
- Gemeente Utrecht (2018). Raadsbrief *Snorfiets naar de rijbaan*.
- Rijksoverheid (2018). *Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden 184*.
- Goudappel (2022). *Resultaten 2^e schouw 'snorfiets naar de rijbaan'*.
- Hiemstra & De Vries (2021). *Eindrapport evaluatie pilot gemeente Utrecht Verkeershandhaving door boa's*.

Casus Fietsparkeren.

- Gemeente Utrecht (2023). *Raadsbrief Instellen fietsparkeerverbod Stationsgebied*.
- Gemeente Utrecht (2022). *Module Fietsparkeren*.

Casus Bijplaatsingen

- Gemeente Utrecht (2023). *Raadsbrief Voortgang Aanpak Hotspots - Bijplaatsingen, Evaluatie regels bedrijfsafval en Pilot doneerringen*.
- Gemeente Utrecht (2021). *Raadsbrief Notitie basisaanpak Hotspots Zwerfafval*.
- Gemeente Utrecht (2021). *Notitie Basisaanpak Hotspots Zwerfafval*.
- Gemeente Utrecht (2021). *Aanpak Hotspots – Bijplaatsingen*.
- Gemeente Utrecht (2017). *Raadsbrief Communicatie Het Nieuwe Inzamelen en ontwikkelingen bijplaatsingen*.

Websites

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). *Inwoners per gemeente*, via [Inwoners per gemeente \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl)
- Algemeen Dagblad (29 juni 2023). *Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: 'Ben er he-le-maal klaar mee'*, via: [Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: 'Ben er he-le-maal klaar mee' | Utrecht | AD.nl](https://www.ad.nl)
- <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/3590918/groep-overlastgevers-lucasbolwerk-te-groot-en-gevaarlijk-voor-hulpverleners-dit-is-de-stand-van-zaken>
- [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht \(LHSO\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.lhso.nl)
- [Besluit Omgevingsrecht \(wetten.nl - Regeling - Besluit omgevingsrecht - BWBR0027464 \(overheid.nl\)\)](https://wetten.nl)

FOTO'S

De foto's tussen de hoofdstukken zijn gemaakt door fotograaf Robert Oosterbroek.



REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.