

# ONDERZOEKSPLAN AANPAK OVERLAST

HANDHAVING

REKEN



KAMER  
UTRECHT



# **ONDERZOEKSPLAN AANPAK OVERLAST**

5 september 2023

Foto omslag: Stefan Cornelis

# 1 INLEIDING

Overlast die inwoners van Utrecht ervaren in de openbare ruimte vormt voor hen één van de belangrijkste ergernissen. Voorbeelden daarvan zijn de overlast die verslaafden en daklozen veroorzaken rondom het Lucasbolwerk<sup>1</sup> of de overlast die bewoners van de wijk Overvecht ondervinden van zich ophopend huishoudelijk afval<sup>2</sup>. Uit het tweejaarlijks afgenomen bewonerspanel blijkt dat onder lager en middelbaar opgeleiden in Utrecht ‘veiligheid’ en daarbinnen ‘overlast’ en ‘criminaliteit’ als belangrijkste aandachtspunten worden aangemerkt.

Op basis van de uitkomsten van het bewonerspanel én gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van fracties uit de gemeenteraad heeft de rekenkamer besloten in 2023 onderzoek te gaan doen naar overlast in de openbare ruimte en de aanpak daarvan vanuit 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 op welke manier de organisatie van deze aanpak en de personele en budgettaire kaders waarbinnen die aanpak moet worden uitgevoerd, hierop van invloed zijn. Daarmee is dit onderzoek ook een vervolg op het verkennende onderzoek naar uitvoering, waartoe de Rekenkamer eerder een onderzoeksplan publiceerde<sup>3</sup>. In het kader van dat verkennende onderzoek voerden we onder meer gesprekken over ‘uitvoering’ met ambtelijk leidinggevenden binnen de gemeente Utrecht. Uit die gesprekken kwam naar voren dat uitvoering en uitvoeringsorganisaties met name kampen met twee barrières: (te) beperkte budgetten én moeizame afstemming met beleidsontwikkellende organisatieonderdelen die fungeren als opdrachtgever voor uitvoeringsorganisaties. Mede om die reden wijkt de focus van dit onderzoek af van de manier waarop dat in ons Jaarplan werd aangekondigd. We richten ons niet op de aanpak van een specifieke vorm van overlast (zoals door lachgas), maar kijken naar vormen van fysieke overlast in de openbare ruimte in het algemeen. Daarbij bezien we met name welke keuzes worden gemaakt in de aanpak van die vormen van overlast, en in hoeverre personele, budgettaire en organisatorische randvoorwaarden daarop invloed hebben.

In het voorliggende onderzoeksplan werken we de achtergrond, het doel en de opzet van dit onderzoek naar de aanpak van overlast verder uit.

---

<sup>1</sup> Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief Aanpak situatie Lucasbolwerk, Hieronymusplantsoen e.o.

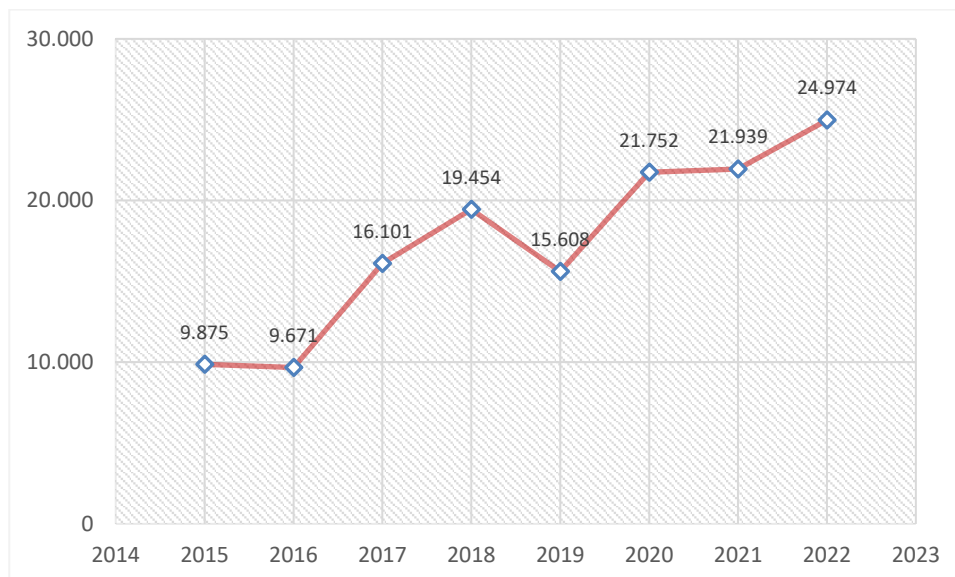
<sup>2</sup> [Bewoners Overvecht ergeren zich kapot aan bergen afval op straat: ‘Ben er he-le-maal klaar mee’ | Utrecht | AD.nl](#)

<sup>3</sup> Rekenkamer Utrecht (2023), *Onderzoeksplan Uitvoering*

## 2 ACHTERGROND

Onder meer uit het aantal meldingen<sup>4</sup> door burgers, dat sinds 2015 meer dan verdubbeld is (zie figuur 1), blijkt dat overlast in de openbare ruimte door hen als een grote ergernis wordt ervaren. De aanpak van die overlast is belegd bij verschillende actoren: onder meer politie, hulpverleners en gemeentelijke handhavers. De capaciteit bij de politie om handhavende taken op te pakken staat sterk onder druk, door personeelstekorten en door een toenemende inzet bij calamiteiten<sup>5</sup>. Mede daardoor wordt een steeds groter beroep gedaan op gemeentelijke handhavers. Voor de gemeente Utrecht is het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) verantwoordelijk voor de uitvoering van deze handhavende taak. De toezichthoudende en handhavende taken zijn binnen VTH opgesplitst in toezicht en handhaving van de bebouwde omgeving (THBO) en toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR). 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 publieke ruimte: verkeer(-overlast), parkeren, plaatsing (bedrijfs-)afval, overlast door jeugd en grote evenementen zijn voorbeelden. Voor THOR zijn 98 handhavers als BOA actief<sup>6</sup>. In dit onderzoek richten we ons op de toezichthoudende en handhavende taak zoals die door THOR wordt uitgevoerd.

**Figuur 1** Aantal overlastmeldingen sinds 2015 toegenomen.



De gemeentelijke aanpak bij toezicht en handhaving is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO, dat voor gemeenten niet verplichtend is, heeft als doel te bevorderen dat handhavende instanties (overheden, omgevingsdiensten,

<sup>4</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Handhavingsverslag 2022*

<sup>5</sup> Gemeente Utrecht, 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>

<sup>6</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Handhavingsverslag 2022*, p. 21.

Openbaar Ministerie, politie) de handhaving zo uniform als mogelijk aanpakken. Zo ontstaat een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel van burgers gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond<sup>7</sup>. De gemeente Utrecht past de LHSO ook toe en vult deze aan met de (meerjarige) Algemene Handhavingsstrategie (Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte). Gemeenten zijn wel verplicht een dergelijke strategie op te stellen<sup>8</sup>. In de Handhavingsstrategie worden op hoofdlijnen de uitgangspunten en doelen voor het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht uitgewerkt<sup>9</sup>. Jaarlijks wordt tenslotte een Handhavingsprogramma vastgesteld. In dit handhavingsprogramma wordt voor de verschillende domeinen binnen VTH een overzicht gegeven van de geplande inzet op toezicht en handhaving in het komende kalenderjaar<sup>10</sup>. Zo wordt in het Handhavingsprogramma voor 2023 aangekondigd dat BOA's actief zullen gaan handhaven op het in 2022 uitgebreide lachgasverbod. Na afloop van elk kalenderjaar wordt in het Handhavingsverslag verantwoording afgelegd over uitgevoerde werkzaamheden. Zo worden aantallen meldingen per type overlast benoemd en wordt ingegaan op de waardering door melders (in een rapportcijfer) van de aanpak door VTH. Op de bijdrage aan de oplossing van onderliggende problemen ('effecten') gaat men niet in: *'we zetten ons in voor een schone en leefbare openbare ruimte. In dit verslag focussen we op de inspanningen vanuit toezicht en handhaving. Dit levert een bijdrage aan de doelstellingen, maar altijd naast werkzaamheden van Stadsbedrijven (zoals schoonmaakrondes, inzamelen van afval en het beheer van openbaar groen) en natuurlijk de inspanningen en het goede gedrag van inwoners en ondernemers'*<sup>11</sup>.

VTH organiseert haar toezichthoudende taak data-gedreven. Het betreft dan bijvoorbeeld data over overlastmeldingen (aantal en spreiding) en (eigen) waarnemingen. *'Door deze gegevens te analyseren, weten we wat er leeft en speelt in de stad en kunnen we de handhavers actief inzetten op overlastlocaties'*<sup>12</sup>. Daarnaast zet VTH/THOR op verschillende plekken in de stad zogenoemde WijkBOA's in, die hun taken vooral richten op specifieke wijken en gebieden in de stad (bijvoorbeeld omgeving Kanaalstraat (Lombok), Overvecht en Kanaleneiland). In totaal kent Utrecht 29 WijkBOA's. Daarnaast zet VTH/THOR Flexteams in. Deze teams treden op plekken op waar zich acute en ernstige overlast voordoet. De problematiek rondom het Bollendak op winkelcentrum Hoog Catharijne is een voorbeeld van een situatie waar dergelijke flexteams worden ingezet.

VTH is een uitvoeringsorganisatie. Het maakt niet zelf beleid, maar ziet erop toe dat beleid en regels die door anderen zijn vastgesteld, worden nageleefd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om parkeerbeleid (Ruimte), beleid ten aanzien van het aanbieden en verzamelen van afval (Stadsbedrijven), of het gemeentelijke veiligheidsbeleid (Openbare Orde & Veiligheid).

VTH/THOR heeft een brede toezichthoudende en handhavende taak die het gericht – binnen de lokale beleidskaders die door andere organisatieonderdelen worden bepaald – wil invullen. In haar

---

<sup>7</sup> [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht \(LHSO\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

<sup>8</sup> Besluit Omgevingsrecht ([wetten.nl - Regeling - Besluit omgevingsrecht - BWBR0027464 \(overheid.nl\)](#))

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Gemeente Utrecht (2022), *Handhavingsprogramma 2023 VTH*, Publiekszaken en Werk en Inkomen

<sup>11</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Handhavingsverslag 2022*, pp. 11-12

<sup>12</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Algemene Handhavingsstrategie bebouwde omgeving en openbare ruimte*, p. 12



Handhavingsverslag over 2022 geeft VTH echter ook aan te maken te hebben met personeelstekorten<sup>13</sup>. Daarnaast wordt VTH geconfronteerd met (geplande) bezuinigingen. Zo wordt in de Voorjaarsnota 2023 voorgesteld structureel € 200.000 te bezuinigen op de inzet voor handhaving en toezicht<sup>14</sup>. VTH heeft geen eigen budget omdat alle activiteiten worden gefinancierd vanuit de (beleids-)programma's. In het Handhavingsprogramma worden budgetten niet nader (kwantitatief) benoemd of uitgewerkt. We kunnen daarom (nu nog) niet vaststellen hoe omvangrijk deze bezuiniging is in relatie tot het totaal aan financiële middelen dat VTH jaarlijks ter beschikking staat.

### *Probleemstelling*

In dit onderzoek willen we nagaan op welke manier VTH in het krachtenveld van bestaande wet- en regelgeving, specifiek lokaal beleid en lokale omstandigheden én personele en budgettaire beperkingen tot (keuzes en prioritering in) taakuitvoering komt en wat dat betekent voor de doeltreffendheid van de aanpak van door burgers ervaren overlast. Hieronder werken we uit op welke manier we dit willen onderzoeken.

## 3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Zoals hiervoor aangegeven richten we ons in dit onderzoek op toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR). Een deel van deze taak voert THOR uit op basis van meldingen over overlast in de openbare ruimte door inwoners van de stad. Deze meldingen willen we als startpunt van ons onderzoek nemen. We richten ons daarbij op meldingen over wat we 'fysieke overlast in de openbare ruimte' noemen. Daaronder verstaan we onder meer (fout-)parkeren, verkeerd aangeboden afval, graffiti en vervuiling van de openbare ruimte<sup>15</sup>. VTH stuurt haar inzet mede op de tevredenheid (bij melders) over de manier waarop deze meldingen worden opgepakt. We gaan voor een aantal meldingen na hoe deze door VTH/THOR worden opgepakt en met welk resultaat. We gaan er daarbij van uit dat de manier waarop meldingen worden opgepakt en de uitkomsten waartoe dat leidt mede afhankelijk is 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.

---

<sup>13</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Handhavingsverslag 2022*, p. 6.

<sup>14</sup> Gemeente Utrecht (2023), *Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2023*, p. 83.

<sup>15</sup> En onderscheiden we van 'sociale overlast': drugsgebruik en -overlast, overlast door jongeren, straatintimidatie.

De focus van ons onderzoek kan op de navolgende wijze worden geïllustreerd:

**Figuur 2** Opzet onderzoek



Deze focus in het onderzoek leidt tot de volgende centrale vraag:

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

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

1. Hoe ontwikkelen meldingen over overlast in de openbare ruimte zich en op welke manier worden deze meldingen door VTH opgepakt?
2. Welke organisatorische, budgettaire en personele kaders zijn er 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?

## Normenkader (concept)

We beantwoorden de (oordelende) onderzoeksvragen aan de hand van een aantal normen, die we hieronder hebben uitgewerkt.

Vraag	Norm	Criterium
1. Ontwikkeling meldingen.	Beschrijvende vraag, geen norm.	
2. Organisatorische, budgettaire en personele kaders, invloed op keuzes en onderbouwing hiervan.	Eerste gedeelte is beschrijvend, geen norm.	
	De kaders zijn voldoende onderbouwd.	Er wordt op een duidelijke en navolgbare manier aangegeven hoe organisatorische keuzes, beschikbare budgetten en beschikbare menskracht samenhangen met (ontwikkelingen in) de taken die VTH/THOR uitvoert bij de aanpak van overlast in de fysieke omgeving.
	Er is sprake van een gestandaardiseerd en navolgbaar proces.	Er is sprake van een proces dat volgens vastgestelde regels en afspraken verloopt.
		Het proces is inzichtelijk en reproduceerbaar. Er wordt gebruikt gemaakt van vaste en op ervaring gebaseerde kengetallen.
3. Aanpak en keuzes VTH/THOR en onderbouwing daarvan.	Er is een navolgbare relatie tussen organisatorische, personele en budgettaire kaders, de keuzes die VTH/THOR op basis daarvan maakt en de aanpak van overlast in de fysieke omgeving die daaruit resulteert.	Er is inzicht in de ontwikkeling van de begroting voor VTH/THOR en de onderdelen daarin. <sup>16</sup>
		Er is inzicht in de ontwikkeling van taken en verwachte prestaties van VTH/THOR.
		Er is inzicht in de verhouding tussen de ontwikkeling van het budget en de ontwikkeling van de taken.
	De gemeente Utrecht heeft de aanpak goed onderbouwd.	Er is sprake van een eenduidig model of proces waarlangs de ontwikkeling van de taken en de ontwikkeling van de bijbehorende middelen met elkaar in verband worden gebracht, en dat leidt tot een afgewogen en onderbouwde aanpak (in opzet).

<sup>16</sup> Voor de uitwerking van deze norm hebben we ons mede gebaseerd op een onderzoek door PWC naar de financiering van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), omdat de wijze van financiering van DJI overeenkomsten vertoont met die van VTH: PWC (2022), *Onderzoek financierbaarheid DJI*, pp. 10-11.



Vraag	Norm	Criterium
4. Effectiviteit aanpak.	Melders zijn tevreden over de afhandeling van hun melding.	Kwantitatief: melders beoordelen de afhandeling met een voldoende rapportcijfer.
		Kwalitatief: melders beoordelen de afhandeling positief.
	Meldingen worden binnen de daarvoor geldende termijn afgehandeld.	Meldingen worden opgepakt en afgerond binnen de gestelde termijn.
	De aanpak is effectief (binnen de gestelde kaders).	Experts beoordelen de door VTH gehanteerde aanpak - tegen achtergrond van factoren die daarop van invloed zijn – als voldoende en effectief.
Er is een duidelijke en navolgbare relatie tussen de geleverde prestaties en de keuzes die VTH/THOR maakt bij de aanpak van overlast <sup>17</sup> .		

## 4 PLAN VAN AANPAK EN AFBAKENING

### *Plan van aanpak*

We ontwikkelen een gestandaardiseerde werkwijze om de analyse zoals hierboven beschreven, uit te voeren. Bij deze werkwijze volgen we de elementen in dit onderzoek zoals die in figuur 3 zijn benoemd.

Voor de reconstructie en analyse van afzonderlijke meldingen ontwikkelen we een gestandaardiseerde werkwijze, die we vooraf met betrokkenen van VTH zullen bespreken.

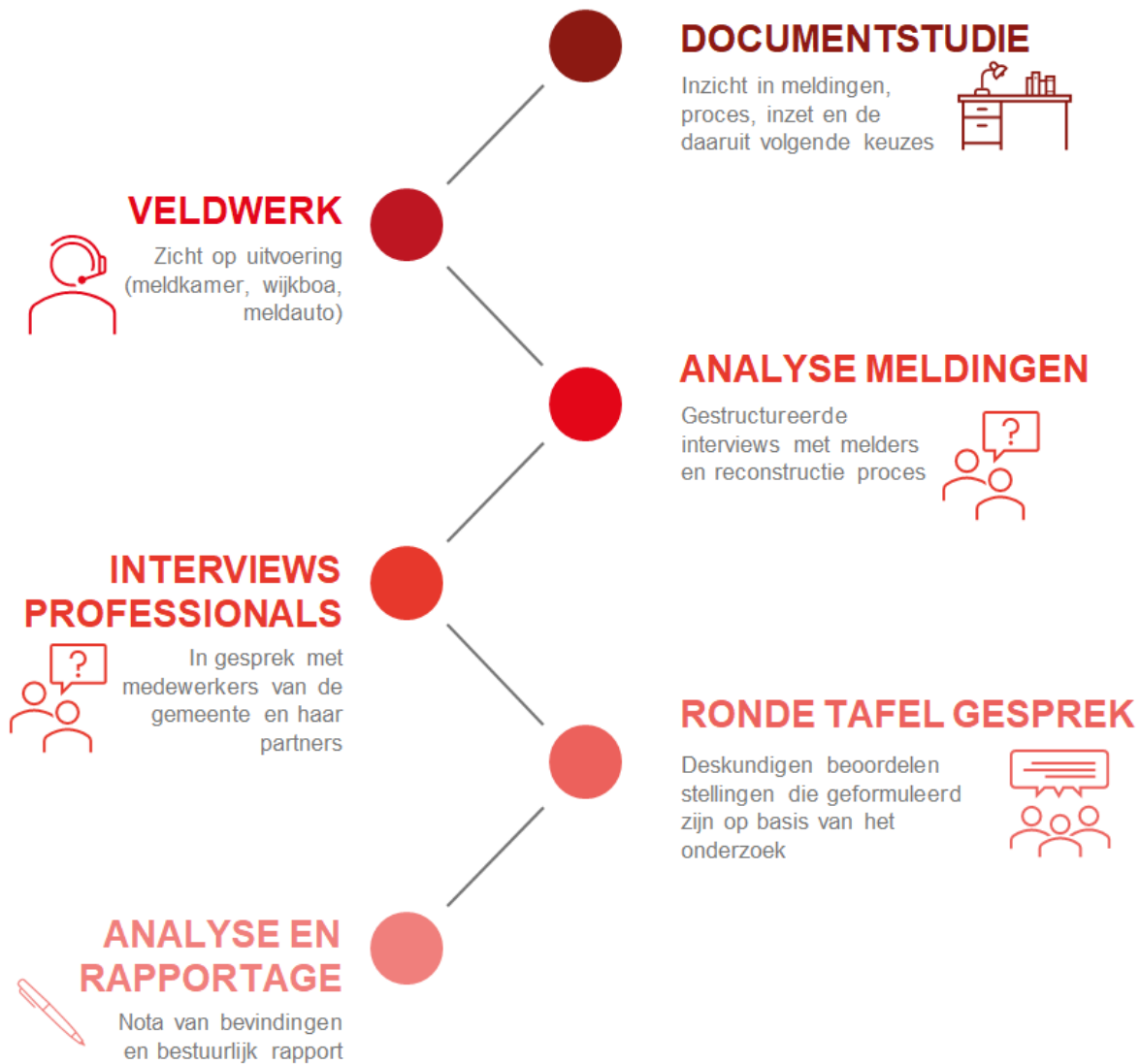
In de interviews met professionals richten we ons op leidinggevendenden binnen VTH (THOR). Daarnaast plannen we gesprekken met betrokkenen vanuit de drie programma's die voor het werk van VTH/THOR het meest relevant zijn: Ruimte, Openbare Orde en Veiligheid en Stadsbedrijven. Tenslotte willen we ook één of meerdere gesprekken plannen met vertegenwoordigers van de Politie.

In het kader van het veldwerk zullen we een dag of dagdeel meelopen met BOA's. Daarover stemmen we af met VTH/THOR.

---

<sup>17</sup> (Achterblijvende) effectiviteit van de aanpak kan eenduidig samenhangen met eerder gemaakte keuzes in de afstemming tussen VTH en programma's. Dat kan gevolgen hebben voor de manier waarop we die effectiviteit gaan beoordelen.

**Figuur 3**      Stappenplan onderzoek



### *Afbakening*

Ons onderzoek richt zich op het toezicht en handhaving in de openbare ruimte (THOR). We willen zicht krijgen op meldingen door inwoners van overlast en hoe deze meldingen door VTH/THOR worden opgepakt. Acties en betrokkenheid van andere (handhavende) diensten en instanties (omgevingsdiensten, politie) buiten de gemeente laten we in principe buiten beschouwing.

## 5 ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- Gert Jan de Vries, projectleider
- Vince van Houten, onderzoeker
- Jelte Schat, onderzoeker

Het doel is om het onderzoek aan het einde van het eerste/ begin van het tweede kwartaal (maart/april) van 2024 af te ronden en te publiceren.

Stappen	Periode
Documentenstudie	3 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Interviews staf VTH/ THOR	3 <sup>e</sup> / 4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Analyse Meldingen/ Interviews melders/staf	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Overkoepelende analyse/ronde tafel	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023
Feitelijk wederhoor	4 <sup>e</sup> kwartaal 2023/ 1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Verwerking wederhoor en opstellen bestuurlijk rapport	1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Bestuurlijk wederhoor	1 <sup>e</sup> kwartaal 2024
Beoogde publicatie	1 <sup>e</sup> / begin 2 <sup>e</sup> kwartaal 2024

### Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Gert Jan de Vries, onderzoeker en projectleider, [gert.jan.de.vries@utrecht.nl](mailto:gert.jan.de.vries@utrecht.nl) , 06-19822713
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, [g.molenaar@utrecht.nl](mailto:g.molenaar@utrecht.nl) , 06-49754300