

ONDERZOEKSRAPPORT

Handhaving openbare ruimte in Zaanstad

februari 2011

Rekenkamer Zaanstad



ONDERZOEKSRAPPORT

Handhaving openbare ruimte in Zaanstad

februari 2011

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (Deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Deel 2 bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Handhaving: begrippenkader	6
1.3	Afbakening onderzoek	12
1.4	Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.5	Normenkader	13
1.6	Aanpak	15
1.7	Leeswijzer	15
2	Beleid	17
2.1	Programmatisch handhaven	18
2.2	Doelformulering	28
2.3	Conclusie	34
3	Uitvoering	39
3.1	Organisatie	42
3.2	Informatiegestuurd	50
3.3	Samenwerking	52
3.4	Communicatie	55
3.5	Conclusies	56
4	Resultaten	59
4.1	Realisatie prestatiedoelstellingen	60
4.2	Realisatie effectdoelstellingen	63
4.3	Kwaliteit openbare ruimte	65
4.4	Monitoring en evaluatie	75
4.5	Conclusie	76
	Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen	79
	Bijlage 2 - Literatuurlijst	81
	Bijlage 3 - Doelen en indicatoren handhavingsprogramma 2010	83
	Bijlage 4 - Doelen programmabegroting 2011	89
	Bijlage 5 - Problemen top 5 per wijk	93

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk gaat de rekenkamer eerst in op de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens geeft de rekenkamer een korte schets van handhaving en de begrippen die daarbij een rol spelen. Daarna komt de afbakening van het onderzoek aan bod. In de vierde paragraaf geeft de rekenkamer het doel van het onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksvragen weer. Aansluitend daarop maakt de rekenkamer het normenkader dat zij bij dit onderzoek hanteert inzichtelijk. Als laatste gaat de rekenkamer kort in op de aanpak van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding onderzoek

Politiek en maatschappelijk belang

Handhaving is een onderwerp dat regelmatig in de publieke belangstelling staat. Bijvoorbeeld bij de ingestorte trap aan de Utrechtse Oude Gracht, de nieuwjaarsbrand in Volendam of de vuurwerkramp in Enschede. Dit zijn voorbeelden van incidenten met grote maatschappelijke gevolgen. Handhaving kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van dit soort incidenten. Handhaving speelt echter ook een rol bij zogenaamde kleine ergernissen, zoals hondenpoep op de stoep, vuilnis op straat en verkeerd geparkeerde auto's, zaken waarbij de burger direct betrokken is. Het maatschappelijk belang van handhaving is dus groot. Burgers en ondernemers worden geacht zich aan de door het bestuur opgestelde regels te houden. Dit gebeurt echter niet altijd. Dit kan leiden tot serieuze veiligheidsrisico's zoals bij de eerder genoemde voorbeelden, maar ook tot grote ontevredenheid bij burgers en ondernemers die zich wel aan de regels houden. Van de gemeente wordt verwacht dat zij controleert of de wetten en regels worden nageleefd.

Handhaven van wetten en regels vraagt om het maken van keuzes. De beschikbare capaciteit is nu eenmaal nooit toereikend om op alle terreinen alles te kunnen handhaven. Het bestuur van de gemeente maakt de keuzes. Deze keuzes worden veelal gemaakt op basis van een risicoanalyse. Een risicoanalyse maakt inzichtelijk waar de risico's het grootst zijn. Bij het maken van deze keuzes spelen naast de maatschappelijke afwegingen ook politieke afwegingen. De gemeenteraad van Zaanstad heeft een voorkeur uitgesproken voor een onderzoek naar handhaving openbare ruimte.

Risico's voor doeltreffendheid

De vraag wanneer handhaving doeltreffend is, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Handhaven is namelijk geen doel op zich. Wetten en regels zijn door de overheid opgesteld om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken. Handhaving levert een bijdrage aan het realiseren van dit maatschappelijk effect door op te treden wanneer de wetten en regels niet worden nageleefd. Handhaving is met andere woorden gericht op het beïnvloeden van het naleefgedrag van de burger of ondernemer. Het succes van de beïnvloeding van het naleefgedrag is groter als inzicht aanwezig is over dit gedrag en de instrumenten die het beste kunnen worden ingezet om hierop invloed uit te oefenen. Een analyse over het naleefgedrag ontbreekt veelal. Hierdoor bestaat het risico dat de

gemeente Zaanstad onvoldoende gegevens tot haar beschikking heeft om te kunnen sturen op realisatie van het maatschappelijk effect en het naleefgedrag van de doelgroep.

1.2 Handhaving: begrippenkader

1.2.1 Definitie handhaving

Handhaving speelt bij vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid een rol. De overheid maakt beleid en stelt regels op waarmee het beleid gerealiseerd moet worden. Handhaving heeft betrekking op bijvoorbeeld bouwregelgeving, openbare ruimte, veiligheid, milieu-beheer, leerplicht en kinderopvang. Het opstellen van regels alleen is voor burgers en bedrijven niet altijd voldoende om deze na te leven. Controle op de naleving hiervan is nodig om de doelen van het beleid te realiseren. Deze controle wordt handhaving genoemd. De rekenkamer hanteert bij dit onderzoek een ruime definitie voor handhaving:

Handhaving bestaat uit alle activiteiten gericht op het doen naleven van wetten en regels door burgers, bedrijven en gemeente.

Met deze definitie worden alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag gezien als onderdeel van de handhaving. Voorbeelden van deze activiteiten zijn het:

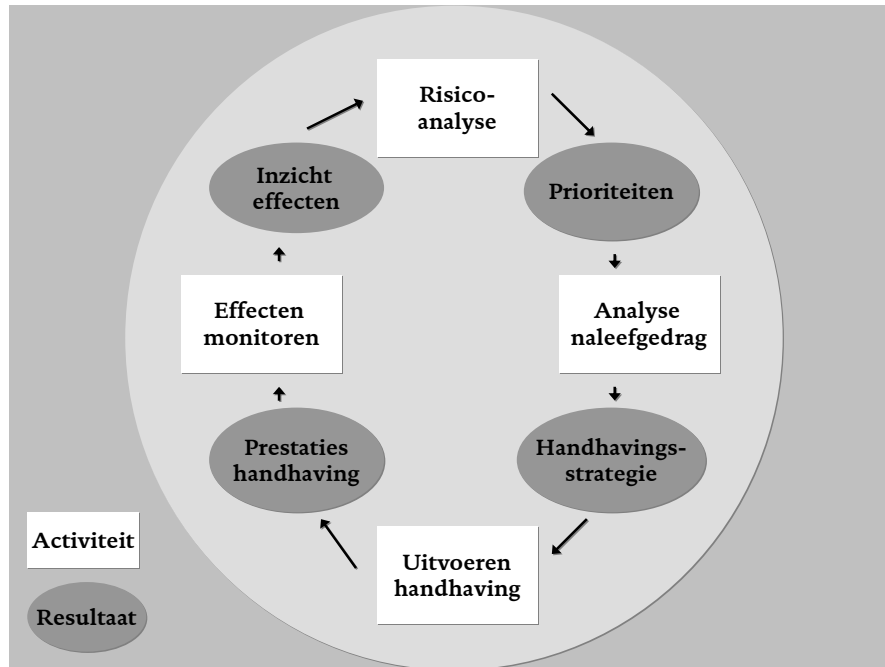
- geven van voorlichting over de wet- en regelgeving;
- houden van toezicht op naleving van de wet- en regelgeving;
- opmaken van proces verbaal bij overtreding van de wet- en regelgeving;
- nemen van maatregelen op basis van bestuursdwang bij overtreding van de wet- en regelgeving.

1.2.2 Programmatisch handhaven

Het handhaven van alle wetten en regels door de gemeente is niet mogelijk. Hiervoor ontbreekt het de gemeente aan handhavingscapaciteit. Het is maatschappelijk ook niet gewenst om op iedere hoek van de straat een handhaver te hebben staan om een overtreder op heterdaad te betrappen of om ieder bouwproject continu te controleren op uitvoering volgens de vergunning. Dit betekent dat het bestuur keuzes moet maken waar zij de beschikbare handhavingscapaciteit intensief op in wil zetten en welke handhavingsmaatregelen hierbij het beste kunnen worden ingezet om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven de wetten en regels zoveel mogelijk naleven. Op basis van ervaringen kunnen vervolgens weer nieuwe prioriteiten worden bepaald. De gestelde prioriteiten voor handhaving en de gekozen handhavingsmaatregelen worden vastgelegd in het handhavingsbeleid. Dit cyclische proces waarbij het maken van keuzes op basis van leerervaringen centraal staat noemen we programmatisch handhaven.

In figuur 1.1 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 - Programmatisch handhaven¹



In de volgende paragrafen gaat de rekenkamer nader in op activiteiten die in bovenstaande figuur zijn genoemd:

- Risicoanalyse
- Analyse naleefgedrag
- Uitvoeren handhaving
- Monitoren effecten

De rekenkamer heeft hiervoor gebruik gemaakt van de handreikingen die het Ministerie van Justitie heeft opgesteld voor programmatisch handhaven.

1.2.3 Van risicoanalyse tot prioriteiten

Een risicoanalyse moet het maken van keuzes door het bestuur vergemakkelijken, zodat zij de prioriteiten voor de komende periode kan bepalen. Alle handhavingstaken worden bij het uitvoeren van een risicoanalyse betrokken. Dit wordt ook wel *integraal handhaven* genoemd; alle beleidsterreinen waarbij handhaving betrokken is worden gezamenlijk bekeken.

Een hulpmiddel voor het uitvoeren van een risicoanalyse is een zogenaamde risicomatrix. Per handhavingstaak wordt een inschatting gemaakt van de risico's. Hiervoor wordt gekeken naar de effecten die het niet naleven van de wet- en regelgeving tot gevolg kan hebben en wordt bepaald wat de kans is dat de wet- en regelgeving niet

¹ Gebaseerd op: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, *Programmatisch Handhaven: van plan naar uitvoering*, Den Haag 4 november 2008.

wordt nageleefd. Op basis van deze analyse wordt inzicht verkregen bij welke handhavingstaken de risico's het grootst zijn.

Naast een afweging van de risico's spelen bij het stellen van prioriteiten ook politieke afwegingen een rol. Door een afweging van de risico's en politieke belangen worden de handhavingstaken bepaald waar het bestuur de komende periode prioriteit aan wil geven. Het stellen van prioriteiten betekent niet dat de andere handhavingstaken niet worden uitgevoerd, maar wel dat de inzet van de handhavers een andere aard heeft, bijvoorbeeld meer projectmatig.

1.2.4 Van analyse naleefgedrag tot handhavingsstrategie

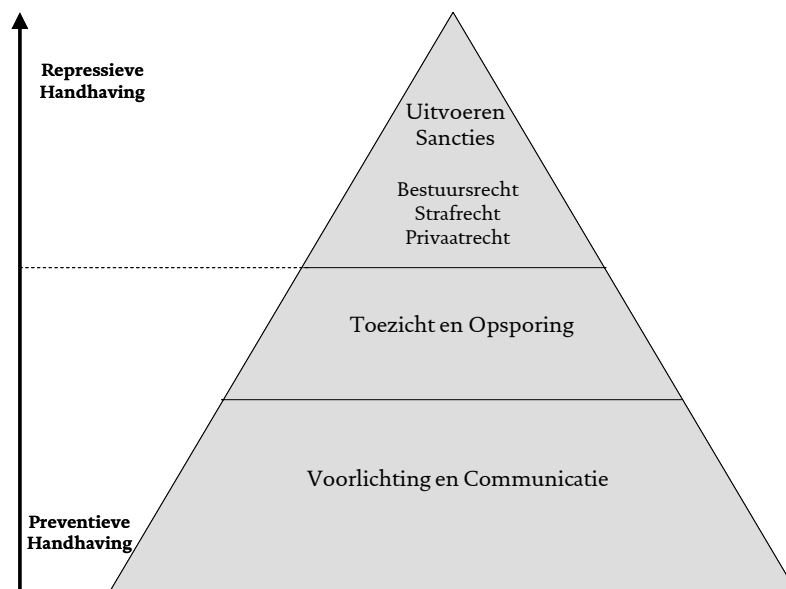
Als de prioriteiten zijn gesteld wordt een analyse van het naleefgedrag uitgevoerd die moet leiden tot een handhavingsstrategie, waarin onder meer een keuze is gemaakt voor de handhavingsmaatregelen die het beste bijdragen aan het vergroten van het naleefgedrag van burgers, bedrijven en gemeente. Het naleefgedrag van een doelgroep is de mate waarin de doelgroep zich houdt aan de voor hen opgestelde wetten en regels. Een doelgroep is de groep burgers of bedrijven die zich aan de desbetreffende wet- en regelgeving moet houden, bijvoorbeeld hondenbezitters als het gaat om de hondenregelgeving in de Algemeen Plaatselijke Verordening.

Per prioriteit moet een analyse worden gemaakt van het verwachte naleefgedrag van de doelgroep. Per wettelijk voorschrift bestaan grote verschillen in de mate waarin wordt verwacht dat de doelgroep zich houdt aan de opgestelde regels. Dit heeft onder meer te maken met de aard van de regels of de kans dat een overtreder gepakt wordt. Een verwachting dat 100% van de doelgroep zich houdt aan de opgestelde regels is niet realistisch. Het is ook niet wenselijk om dit resultaat na te streven, omdat de kosten van de handhaving dan te hoog worden. Er moeten dan immers veel handhaving-instrumenten worden ingezet om de pakkans te vergroten. Om te helpen bij het bepalen van het verwachte en gewenste naleefgedrag van de doelgroep is door het Ministerie van Justitie een instrument ontwikkeld: de zogenaamde 'Tafel van Elf'. De 'Tafel van Elf' bevat 11 dimensies voor de naleving van wet en regelgeving. Deze 11 dimensies zijn ingedeeld in dimensies voor spontane naleving (vrijwillige naleving) en handhavingdimensies (min of meer afgedwongen naleving). De 'Tafel van Elf' is te gebruiken om per doelgroep het naleefgedrag van die doelgroep in beeld te brengen. Op grond van een inschatting van de 11 dimensies en de nalevingkans kan een inschatting worden gemaakt van de mate van spontane naleving, de vereiste handhavinginspanningen en de effectiviteiten van de handhaving bij nieuwe en bestaande wet- en regelgeving.²

Nadat de gemeente de verwachtingen over het naleefgedrag inzichtelijk heeft gemaakt, kan ze vervolgens bepalen welk handhavingsinstrument het beste kan worden ingezet om het naleefgedrag van de doelgroep te vergroten. De gemeente heeft hiervoor verschillende instrumenten tot haar beschikking. Deze instrumenten kunnen samengevat worden weergegeven in figuur 1.2.

² Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, *De 'Tafel van Elf, een veelzijdig instrument'*, oktober 2006.

Figuur 1.2 - Handhavingsmaatregelen³



Deze instrumenten variëren van het geven van voorlichting of andere maatregelen om de burger en ondernemer op de hoogte te brengen van de geldende wetten en regels, het houden van toezicht, bijvoorbeeld door surveillance, waardoor burgers en bedrijven weten dat hun gedrag gecontroleerd wordt of door burgers en bedrijven te waarschuwen (preventieve handhaving), tot het uitvoeren van sancties, zoals het geven van boetes aan de overtreders (repressieve handhaving).

De gemeente heeft verschillende instrumenten om te sanctioneren tot haar beschikking. De overheid kan handhaven op basis van bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht. In onderstaande tabel is hiervan een overzicht opgenomen:

Tabel 1.1 - Repressieve handhavingsinstrumenten⁴

Basis voor handhaven	Omschrijving
Bestuursrechtelijk handhaving	Gericht op het doen opheffen of voorkomen van een overtreding die in strijd is met de wettelijke voorschriften. Bestuurlijke handhaving is niet gericht op straffen, maar op herstel van de gewenste toestand.
Strafrechtelijk handhaven	Gericht op het straffen van de overtreder. Instellen van een strafvervolg na het opmaken van een procesverbaal. Dit kan strafrechtelijke gevolgen hebben zoals het opleggen van een boete of vrijheidsberoving.

³ Gebaseerd op handhavingspiramide uit VNG, *Handhaven in de praktijk: de basis*.

⁴ www.wikihandhaving.nl van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Basis voor handhaven	Omschrijving
Privaatrechtelijk handhaven	Privaatrechtelijk handhaven wordt alleen ingezet daar waar het bestuursrechtelijk handhaven tekort schiet. Privaatrechtelijke handhaving beoogt de pleger van een onrechtmatige daad ertoe te brengen om alsnog te doen wat hij verplicht is te doen of na te laten wat jegens een ander onrechtmatig is.

In de handhavingsstrategie, die een onderdeel vormt van het handhavingsbeleid, maakt het bestuur inzichtelijk welke algemene uitgangspunten zij heeft voor het gebruik van de handhavingsmaatregelen, zoals een voorkeur voor preventieve of repressieve handhaving of door expliciet te maken in welke gevallen niet wordt overgegaan tot handhaving. Ook komt in de handhavingsstrategie naar voren welke handhavingsmaatregelen per prioriteit het beste bijdragen aan het vergroten van het naleefgedrag van de doelgroep. Op basis van deze handhavingsstrategie en de daarbij behorende handhavingsmaatregelen gaan de handhavers aan het werk.

1.2.5 Van uitvoeren handhaving tot prestaties handhaving

De handhavers voeren hun werk uit volgens de vastgestelde handhavingsstrategie. De handhavers werken daarbij samen met de betrokken partijen, zoals de politie of de brandweer. Ook is samenwerking met andere handhavers van de gemeente van belang. De verschillende partijen kunnen een signaalfunctie voor elkaar vervullen. Dit wil zeggen dat de handhavers niet alleen op de hoogte zijn van de regelgeving op hun eigen terrein, maar dat zij ook weten in welke gevallen zij een collega handhaver of een andere organisatie moeten waarschuwen. De werkzaamheden van de handhavers moeten leiden tot een verbetering van het naleefgedrag van de burgers en bedrijven.

Niet iedere handhaver kan strafrechtelijk optreden, hiervoor zijn zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren (boa) nodig. Deze boa's hebben hiervoor de bevoegdheid gekregen van het Ministerie van Justitie. Een boa heeft een beperkte opsporingsbevoegdheid die aansluit bij zijn functie en taakomschrijving. De boa wordt ingezet daar waar opsporing door de politie niet gewenst, vanwege prioritering, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie.⁵ Per 1 april 2010 is het zogenaamde nieuwe boa-bestel van kracht. Dit nieuwe bestel is beschreven in de *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. Hierin zijn de bevoegdheden van de boa's gegroepeerd in 5 inhoudelijke domeinen en een restdomein. Eén van deze domeinen is openbare ruimte. Het Ministerie van Justitie kan een boa benoemen in een van deze domeinen.

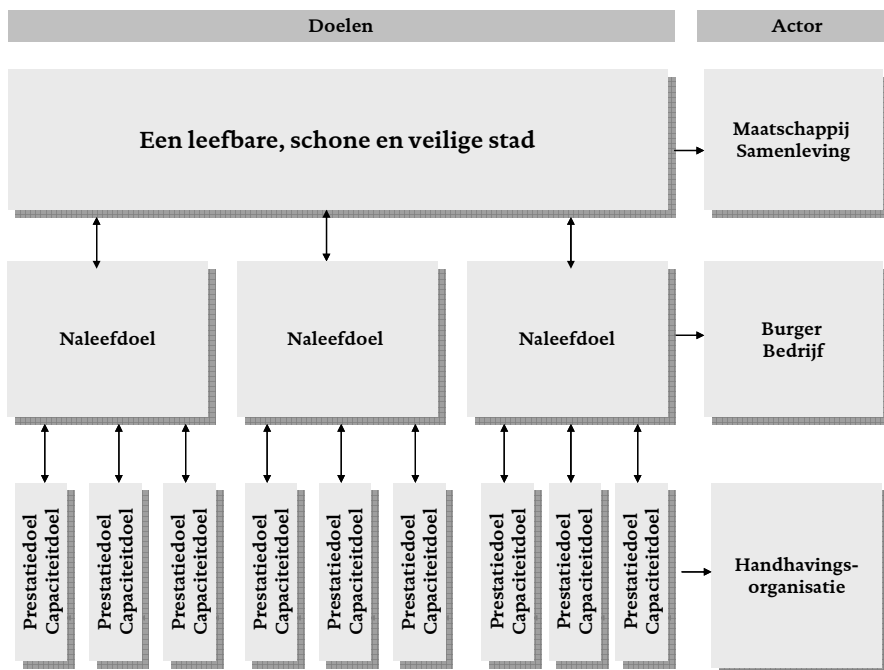
⁵ Ministerie van Justitie, *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, 1 april 2010, p. 6.

1.2.6 Van effecten monitoren tot inzicht in effecten

Na een vastgestelde periode beoordeelt het bestuur of de gekozen handhavingsstrategie met de daarbij behorende handhavingsmaatregelen het gewenste effect hebben op de mate waarin de burgers en bedrijven de wetten en regels naleven en of de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd. Het bestuur kan dit doen aan de hand van de ervaringen van de handhavers en met effectmeting.

Om de effecten van handhaving te kunnen meten is het van belang om op 3 niveaus doelen te formuleren en vervolgens gegevens bij te houden over de realisatie van deze doelen. Door de doelen en de mate van realisatie ervan in samenhang te bekijken kan de effectiviteit van handhaving beoordeeld worden. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 1.3 - Doelenboom bij handhaving



Bovenaan staat het maatschappelijke effect dat het bestuur in de samenleving wil behalen. Voor handhaving kan dit bijvoorbeeld een schone, hele en veilige openbare ruimte zijn. Handhaving alleen zorgt er niet voor dat dit effect gerealiseerd wordt, maar levert hieraan wel een bijdrage. Handhaving doet dit door te streven naar een verbetering van het naleefgedrag van de burger of ondernemer.

Om te bepalen of handhaving succesvol is kunnen doelen worden geformuleerd welk naleefniveau gewenst is. Het bestuur moet bepalen hoe hoog het naleefniveau is dat zij wil nastreven. Een voorbeeld van een doel op dit niveau is dat de gemeente ernaar streeft dat 95% van de hondenbezitters een opruimmiddel bij zich heeft als ze de hond uitlaten. De prestaties die de handhavers leveren dragen bij aan het realiseren van de naleefdoelen. De handhavers kunnen bijvoorbeeld surveilleren of boetes uitschrijven bij geconstateerde overtredingen. Ook op dit niveau kunnen doelen worden

geformuleerd, bijvoorbeeld x opgemaakte processen-verbaal, het geven van y aantal waarschuwingen of het uitvoeren van z aantal surveillances.

Door de resultaten van de prestaties van de handhavers te bekijken in relatie tot het naleefgedrag van de doelgroep kan beoordeeld worden of de prestaties bijdragen aan een gedragsverandering bij de doelgroep. Vervolgens kan nog worden bekeken of dit leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten.

1.3 Afbakening onderzoek

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek op de handhaving in de openbare ruimte, waarbij de activiteiten van het team straattoezicht centraal staan. De rekenkamer kijkt voor een oordeel over de behaalde resultaten naar de jaren 2008, 2009 en voor zover beschikbaar naar de eerste helft van 2010. Dit laat echter onverlet dat het algemene handhavingsbeleid en de daarbij behorende uitgangspunten worden meegenomen in dit onderzoek; dit vormen immers ook de uitgangspunten voor de handhaving van de openbare ruimte.

De volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuze. Ten eerste geeft het college van Zaanstad de komende periode prioriteit aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. Eén van de aandachtspunten hierbij is handhaving. Een onderzoek hiernaar kan daarom bijdragen aan een goede uitvoering hiervan. Ten tweede is de rekenkamer uit een consultatieronde onder de fractievoorzitters van de gemeenteraad van Zaanstad gebleken dat de meerderheid van hen een voorkeur had voor onderzoek naar handhaving in de openbare ruimte. De belangrijkste reden die hiervoor werd aangedragen was dat de kwaliteit van de openbare ruimte het meest zichtbaar is voor de burger. Als de woonomgeving er netjes uit ziet, dan hebben relatief veel mensen hier profijt van.

Ten derde is voor de handhaving milieuwetgeving in Zaanstad recent een audit uitgevoerd door de provincie Noord-Holland, waarbij getoetst is of de gemeente voldoet aan het besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Het is voor de rekenkamer op dit moment dan ook minder interessant om hier een onderzoek naar te doen. Daarnaast heeft de rekenkamer in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar bodemsanering in Zaanstad. Eén van de onderdelen van dit onderzoek betrof handhaving.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer wil met dit onderzoek de doeltreffendheid beoordelen van de handhaving in de openbare ruimte in de gemeente Zaanstad. Met de doeltreffendheid van de handhaving bedoelen we de mate waarin de handhaving in de gemeente Zaanstad bijdraagt aan het vergroten van het naleefgedrag van de burgers en bedrijven. Het onderzoek richt zich op het handhavingsbeleid van de gemeente Zaanstad zoals de gemeente dat sinds 2008 heeft opgesteld om het naleefgedrag van de burgers te vergroten en zo een verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren. De rekenkamer kijkt hierbij zowel naar de beleidsformulering als de uitvoering daarvan.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is het handhavingsbeleid voor de openbare ruimte doeltreffend en wat zijn de oorzaken van een eventueel gebrek aan doeltreffendheid?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen⁶:

1. In hoeverre voldoet het handhavingsbeleid van de gemeente Zaanstad aan de principes van programmatisch handhaven?
2. Wat zijn de doelen van het handhavingsbeleid en in hoeverre zijn deze doelen helder geformuleerd?
3. Welke handhavingsmaatregelen heeft de gemeente Zaanstad in het handhavingsbeleid genoemd? In hoeverre voert de gemeente Zaanstad deze maatregelen uit en is dit voldoende om doeltreffend te zijn?
4. In hoeverre worden de beoogde effecten in de openbare ruimte gerealiseerd?
 - a. Worden de beoogde prestaties geleverd?
 - b. Wordt het beoogde naleefgedrag in de openbare ruimte gerealiseerd?
 - c. Worden de beoogde effecten in de openbare ruimte gerealiseerd?

1.5 Normenkader

De rekenkamer wil met dit onderzoek een beoordeling geven van de doeltreffendheid van de handhaving in de openbare ruimte. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de rekenkamer de normen en toetsaspecten geformuleerd. In tabel 1.2 is een overzicht opgenomen van de normen en toetsaspecten.

Tabel 1.2 - Toetsingskader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	Het handhavingsbeleid voldoet aan de kenmerken van programmatisch handhaven.	• Het handhavingsbeleid is voor een bepaalde periode vastgesteld (cyclisch). • Het handhavingsbeleid is vastgesteld door de gemeenteraad (democratisch) • Het handhavingsbeleid heeft betrekking op alle sectoren die te maken hebben met handhaving (integraal) • Het handhavingsbeleid (transparant) bevat: - Visie op handhaving - Inventarisatie van de handhavingstaken - Risico-analyse - Prioriteitenstelling - Analyse naleefgedrag - Handhavingsstrategie - Handhavingsdoelen

⁶ De rekenkamer heeft de volgorde van de onderzoeksvragen in dit rapport aangepast ten opzichte van de onderzoeksopzet. Inhoudelijk zijn de onderzoeksvragen niet veranderd. Door deze volgorde van de onderzoeksvragen te gebruiken volgt de rekenkamer de cyclus van programmatisch handhaven.

Vraag	Norm	Toetsaspecten
		- Kosten van de methoden in termen van mensen en middelen • Het handhavingsbeleid maakt duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt (samenwerking). • Het handhavingsbeleid is bepaald op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep (informatiegestuurd).
2.	De gemeente heeft doelen vastgesteld voor handhaving openbare ruimte en deze doelen zijn concreet en meetbaar geformuleerd.	• De gemeente Zaanstad heeft doelen vastgesteld voor handhaving openbare ruimte. • De doelen zijn uitgesplitst in effectdoelen, naleefdoelen en prestatiedoelen. • De doelen zijn concreet en meetbaar geformuleerd. • Er bestaat samenhang tussen de doelen.
3.	De gemeente Zaanstad voert de in het handhavingsbeleid geformuleerde maatregelen uit en is daarmee doeltreffend.	• De organisatie van de werkzaamheden sluit aan bij het handhavingsbeleid. - De verhouding van de geleverde prestaties van de handhavers sluiten aan bij de gestelde prioriteiten in het handhavingsprogramma. - De handhavers werken volgens werkprocedures. Deze werkprocedures sluiten aan bij de preventie-, toezicht-, sanctie-, en gedoogstrategie. • De afdeling straattoezicht heeft aandacht voor een integere manier van werken door de handhavers. • De handhaving openbare ruimte wordt aangestuurd op basis van kennis over de openbare ruimte. Dat wil zeggen dat de handhavers worden ingezet op die momenten (tijd) en die plekken (plaats) waar dit het meest noodzakelijk is (informatiegestuurd). - Gegevens zijn beschikbaar over de kwaliteit van de openbare ruimte. - De bij de handhavers aanwezige kennis wordt structureel gebruikt voor de inzet van de handhavers. - De handhavers worden ingezet daar waar dat nodig is. • Handhavers openbare ruimte werken samen met relevante partners (o.a. politie en wijkmanagement) (samenwerking). - Samenwerking verloopt volgens de gemaakte afspraken - Periodiek wordt bekeken of de samenwerking nog optimaal verloopt of dat bijsturing noodzakelijk is. - De betrokken partijen zijn tevreden over het resultaat van de samenwerking.

Vraag	Norm	Toetsaspecten
		Zaanstad heeft een communicatiestrategie opgesteld om het naleefgedrag van de doelgroep te vergroten. Hierin is in ieder geval een analyse van de doelgroep gemaakt (welk gedrag, hoe te beïnvloeden, welke vorm van communicatie). De in de praktijk gebruikte communicatiemethoden sluiten hierbij aan (communicatie en voorlichting).
4.	De gestelde doelen voor handhaving worden behaald.	• De beoogde prestaties worden gerealiseerd. • Het gewenste naleefgedrag wordt gerealiseerd. • De kwaliteit voor de openbare ruimte wordt zichtbaar beter gewaardeerd door bewoners.

1.6 Aanpak

De rekenkamer gebruikte verschillende methoden om informatie te verkrijgen over het geformuleerde beleid voor handhaving openbare ruimte en de uitvoering door de afdeling straattoezicht. Allereerst zijn beleidsdocumenten die relevant zijn voor handhaving bestudeerd. De rekenkamer heeft ter verduidelijking daarop gesprekken gevoerd met de leidinggevende van de sector handhaving.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek ook de ervaringen van de bewoners van Zaanstad betrokken. Hiervoor heeft de rekenkamer kennis genomen van de uitkomsten uit de Zaanpeilingen en heeft de rekenkamer in 4 wijken de wijkoverleggen bijgewoond en daar met bewoners en het bestuur gesproken over de ervaringen met handhaving openbare ruimte.

Om een beeld te krijgen van het werk van de handhavers openbare ruimte is de rekenkamer 3 keer een ochtend meegelopen met verschillende handhavers openbare ruimte.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is zodanig opgebouwd dat de stappen worden gevolgd, die bij programmatisch handhaven worden onderscheiden. Eerst gaat de rekenkamer in hoofdstuk 2 na, in hoeverre het beleid inzake handhaving van de gemeente Zaanstad voldoet aan de principes van het programmatisch handhaven. In het tweede deel van dit hoofdstuk bespreekt de rekenkamer of de doelen van handhaving, die de gemeente stelt, voldoende helder zijn geformuleerd. Dan komt in hoofdstuk 3 de uitvoering van de handhaving aan de orde. De rekenkamer kijkt welke maatregelen de gemeente uitvoert en of deze doeltreffend zijn. Tenslotte beziet de rekenkamer in hoofdstuk 4 de prestaties van handhaving en of deze voldoen aan de verwachtingen. Ook gaat de rekenkamer in dit hoofdstuk in op de wijze van monitoring en evaluatie van de gemeente.

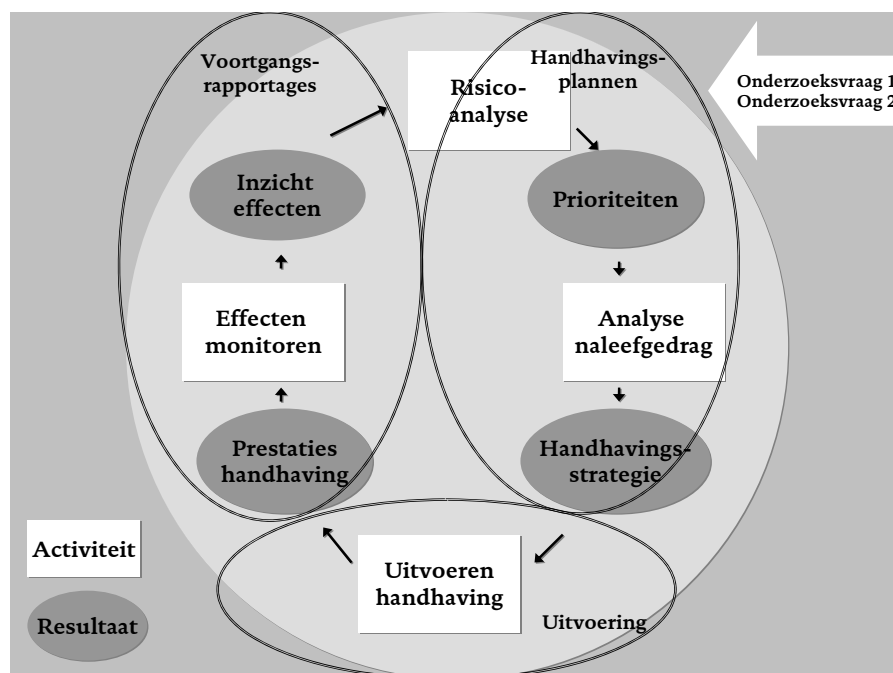
2 Beleid

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de eerste 2 onderzoeksvragen:

1. In hoeverre voldoet het handhavingsbeleid van de gemeente Zaanstad aan de principes van programmatisch handhaven?
2. Wat zijn de doelen van het handhavingsbeleid en in hoeverre zijn deze doelen helder geformuleerd?

In het vorige hoofdstuk is de rekenkamer ingegaan op de cyclus van programmatisch handhaven. Bij de beantwoording van de eerste 2 onderzoeksvragen beoordeelt de rekenkamer of de gemeente Zaanstad de principes van programmatisch handhaven heeft vertaald in haar handhavingsbeleid en of de doelen van dat beleid helder genoeg zijn geformuleerd om na een bepaalde periode te kunnen bepalen of ze zijn gerealiseerd. Figuur 2.1 laat zien op welk deel van de cyclus van programmatisch handhaven de rekenkamer in dit hoofdstuk nader in gaat.

Figuur 2.1 - Onderzoeksvragen 1 en 2 in de cyclus Programmatisch handhaven



In dit hoofdstuk neemt de rekenkamer de kenmerken, zoals die zijn opgenomen in de *Gids Programmatisch handhaven voor decentrale overheden* van het Ministerie van Justitie als uitgangspunt. Voor de doelen bij handhaving gaat de rekenkamer uit van de doelenboom die de rekenkamer in figuur 1.3 heeft opgenomen. Uitgangspunt daarbij is dat de doelen voor handhaving op 3 niveaus worden geformuleerd: maatschappelijk effect, naleefdoel en prestatiedoel.

Onderstaande tabel laat zien welke norm en toetsaspecten de rekenkamer gebruikt voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen.

Tabel 2.1 - Norm en toetsaspecten onderzoeksvragen 1 en 2

Norm	Toetsaspect
Het handhavingsbeleid voldoet aan de kenmerken van programmatisch handhaven.	• Het handhavingsbeleid is voor een bepaalde periode vastgesteld (cyclisch). • Het handhavingsbeleid is vastgesteld door de gemeenteraad (democratisch). • Het handhavingsbeleid heeft betrekking op alle sectoren die te maken hebben met handhaving (integraal). • Het handhavingsbeleid (transparant) bevat: - Visie op handhaving; - Inventarisatie van de handhavingstaken; - Risico-analyse en prioriteitenstelling; - Analyse naleefgedrag en handhavingsstrategie; - Handhavingsdoelen; - Kosten van de methoden in termen van mensen en middelen. • Het handhavingsbeleid maakt duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt (samenwerking). • Het handhavingsbeleid is bepaald op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep (informatiegestuurd).
De gemeente heeft doelen vastgesteld voor handhaving openbare ruimte en deze doelen zijn concreet en meetbaar geformuleerd.	• De gemeente Zaanstad heeft doelen vastgesteld voor handhaving openbare ruimte. • De doelen zijn uitgesplitst in effectdoelen, naleefdoelen en prestatiedoelen. • De doelen zijn concreet en meetbaar geformuleerd. • Er bestaat samenhang tussen de doelen.

2.1 Programmatisch handhaven

2.1.1 Cyclisch

Volgens de *Gids Programmatisch handhaven* is er sprake van een cyclisch handhavingsbeleid als dit voor een bepaalde periode is vastgesteld. De gemeente Zaanstad voldoet hieraan: het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* is vastgesteld voor een periode van 4 jaar en de handhavingsprogramma's worden voor een periode van een jaar vastgesteld.

Eén van de uitgangspunten die de gemeente Zaanstad noemt in het handhavingsbeleidsplan is programmatisch handhaven. De gemeente Zaanstad zegt daarbij het volgende: “De gemeente Zaanstad heeft gekozen voor programmatisch handhaven. (...) In een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering gevolgd door monitoren en bijsturing van de handhavingsresultaten. Daarmee is programmatisch handhaven een cyclisch proces.” ⁷

Hieruit blijkt dat de gemeente Zaanstad het principe van programmatisch handhaven onderschrijft. In het handhavingsbeleidsplan beschrijft de gemeente Zaanstad de beleidscyclus voor handhaving. Deze bestaat uit het handhavingsbeleidsplan, het handhavingsprogramma, de uitvoering, de monitoring van de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Het monitoren van de uitgevoerde handhavingstaken vindt plaats in de managementrapportages, in de interne dienstrapportages en in het jaarverslag. Op basis van de resultaten wordt het handhavingsprogramma aangepast. ⁸ De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad de voortgang van de uitgevoerde handhavingstaken naast de in het handhavingsbeleid genoemde documenten ook weergeeft in voortgangsrapportages. Voor het handhavingsprogramma 2010 is in september 2010 een voortgangsrapportage aan de gemeenteraad aangeboden. Voor het handhavingsprogramma 2009 werd bij de vaststelling van het handhavingsprogramma 2010 een voortgangsrapportage aan de gemeenteraad aangeboden. De informatie over de voortgang heeft niet geleid niet tot bijstelling van het handhavingsprogramma.

2.1.2 Democratisch

Een democratisch handhavingsbeleid wil zeggen dat de gemeenteraad de kaders heeft bepaald en vastgesteld waarbinnen de handhaving wordt uitgevoerd. Ook controleert de gemeenteraad of de beoogde resultaten worden gerealiseerd met de afgesproken middelen. Tabel 2.2 geeft weer welke beleidsplannen zijn opgesteld voor handhaving en of deze zijn vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

Tabel 2.2 - Besluiten handhaving gemeente Zaanstad

Handhavingsbeleid	B&W	Gemeenteraad
Handhavingsbeleidsplan <i>Handhaven is keuzes maken</i> Milieu-, Ruimtelijke en Bouwregelgeving	22-01-2008	3-04-2008 Besluit
Handhavingsbeleidsplan Openbare Ruimte	31-10-2008 Besluit	18-12-2008 Besluit

⁷ Gemeente Zaanstad, Handhavingsbeleidsplan: *Handhaven is keuzes maken*, p.4.

⁸ Gemeente Zaanstad, Handhavingsbeleidsplan: *Handhaven is keuzes maken*, p. 12.

Handhavingsbeleid	B&W	Gemeenteraad
Handhavingsprogramma 2008	22-01-2008	22-01-2008 Ter kennisname
Handhavingsprogramma 2009	06-01-2009 ⁹	06-01-2009 Ter kennisname
Handhavingsprogramma 2010	26-01-2010 ¹⁰	02-03-2010
Handhavingstrategie 2010	16-11-2010	13-01-2011

De gemeenteraad heeft 2 beleidsplannen voor handhaving vastgesteld. In april 2008 heeft de gemeenteraad het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* vastgesteld. Hierin staan de algemene visie en uitgangspunten voor handhaving. Ook is in dit document de risico-analyse en prioriteitstelling voor handhaving van de milieu-, ruimtelijke en bouwregelgeving opgenomen. In december 2008 heeft de gemeenteraad, op basis van de eerder vastgestelde visie en uitgangspunten, het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte vastgesteld, waarin de risicoanalyse en de prioriteiten voor openbare ruimte worden weergegeven.

Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks een handhavingsprogramma vast. In het handhavingsprogramma wordt onder andere de beschikbare capaciteit verdeeld over de handhavingstaken. Het college houdt hierbij rekening met de in het handhavingsbeleid gestelde prioriteiten. Dit handhavingsprogramma biedt het college vervolgens aan de gemeenteraad aan.

Daarnaast krijgt de gemeenteraad regelmatig voortgangsrapportages aangeboden. In de programmabegrotingen en jaarrekening komt handhaving ook uitgebreid aan de orde.

2.1.3 Integraal

Handhaving is van toepassing op vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid. Immers beleid, wetten en regels worden opgesteld met als doel dat burgers en bedrijven zich houden aan de opgestelde regels. Bij programmatisch handhaven wordt ervan uitgegaan dat alle sectoren die te maken hebben met handhaving dezelfde algemene uitgangspunten hanteren. In de *Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden* worden de volgende 2 kenmerken genoemd van een integraal handhavingsplan:

⁹ In het gemeenteblad is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders op 23 december 2008 het handhavingsprogramma 2009 heeft vastgesteld. Volgens de besluitenlijst van de vergadering van het college van burgemeester en wethouders is dit op 6 januari 2009.

¹⁰ In het gemeenteblad is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders op 26 januari 2010 het handhavingsprogramma 2010 heeft vastgesteld. Volgens de besluitenlijst van de vergadering van het college van burgemeester en wethouders is dit op 2 maart 2010.

1. het heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten wordt geconfronteerd;
2. het verbindt alle sectoren onderling om het desbetreffende beleidsdoel te realiseren.

De gemeente Zaanstad heeft in het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* de visie en de algemene uitgangspunten voor handhaving geformuleerd. De handhaving op het gebied van milieu-, ruimtelijke-, bouwregelgeving en de openbare ruimte zijn hieraan verbonden. De handhaving van de havens en vaarwegen, nieuwbouw, leerplicht, sociale zekerheidswetgeving en kinderopvang is hierin niet ondergebracht. Voor werk en inkomen is bijvoorbeeld een apart handhavingsplan *Werk en Inkomen* opgesteld. Het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* heeft dus geen betrekking op *alle* sectoren waarbinnen met bevoegd gezag met handhaving wordt geconfronteerd.

In het handhavingsprogramma dat jaarlijks door de Sector Handhaving wordt opgesteld, worden de verschillende handhavingstaken als basis gehanteerd. Vervolgens wordt aan de hand van de opgave bekeken welke afdelingen daarbij betrokken moeten zijn. Hiermee verbindt de gemeente Zaanstad de betrokken sectoren om de handhavingstaak uit te voeren.

2.1.4 Transparant

Het handhavingsbeleidsplan moet transparant zijn, dat betekent dat inzichtelijk is welke keuzes het bestuur maakt en hoe zij tot die keuzes is gekomen. Hiervoor is het onder meer van belang dat het handhavingsbeleid een visie geeft op handhaving, een inventarisatie laat zien van de verschillende handhavingstaken, inzicht geeft in de risicoanalyse en de gestelde prioriteiten, een analyse heeft gemaakt van het te verwachten naleefgedrag van de burger, doelen heeft bepaald voor handhaving en de handhavingsstrategie daarop heeft afgestemd en laat zien welke middelen de handhaving tot haar beschikking heeft voor de uitvoering van de taken. In de volgende paragrafen gaat de rekenkamer op deze onderdelen in.

Visie

Volgens de *Gids Programmatisch handhaven voor decentrale overheden* is een visie op handhaving gericht op de wijze waarop het bestuur met handhaven om wil gaan. Hoe streng of hoe soepel de gemeente wil zijn is daarbij een belangrijke vraag die het bestuur moet beantwoorden. Het bestuur legt dit vast in een stappenplan.¹¹

In het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* geeft de gemeente Zaanstad een visie op handhaving. De rekenkamer vindt dit echter geen visie op handhaving zoals bedoeld in de *Gids programmatisch handhaven*, maar de algemene doelstelling die de gemeente Zaanstad wil realiseren en waar handhaving een bijdrage aan levert.

¹¹ Ministerie van Justitie, *Gids Programmatisch Handhaven voor Decentrale Overheden*, p. 8.

Volgens de rekenkamer heeft de gemeente Zaanstad de visie op handhaving opgenomen bij de uitgangspunten die de gemeente Zaanstad heeft gesteld voor handhaving. De volgende uitgangspunten rekent de rekenkamer tot de visie op handhaving:

“De gemeente beschikt over diverse wettelijk geregelde sanctiemogelijkheden. Deze zijn in te delen in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten. Strafrecht is hierbij complementair aan het bestuursrecht. Daar waar bestuursrechtelijk niet meer kan of hoeft te worden opgetreden kan op basis van het strafrecht altijd worden opgetreden tegen het begaan van een overtreding. Dit wordt het zogenaamde tweesporenbeleid genoemd. Het uitgangspunt hierbij is dat handhaving altijd moet worden ingezet als uiterst redmiddel.”¹²

“Bij handhaving worden acties ondernomen die moeten leiden tot naleving van de regels. Vanuit het gelijkheidsbeginsel zullen de acties voor derden gelijkheid en uniformiteit moeten vertonen. Daarom heeft de gemeente een eenduidige strategie voor toezicht en handhaving van bouw-, milieu- en ruimtelijk ordening vastgesteld in haar sanctiestrategie.”¹³

De gemeente Zaanstad heeft bij de sanctiestrategie een stappenplan opgesteld waarin is vastgelegd wanneer een bepaalde sanctie wordt ingezet. Dit stappenplan is ook van toepassing op handhaving openbare ruimte.

Handhavingstaken, risicoanalyse en prioriteitstelling

Van alle handhavingstaken wordt een risicoanalyse gemaakt. Hiervoor is het nodig eerst te inventariseren welke handhavingstaken de gemeente heeft. Dit maakt inzichtelijk welke keuze het bestuur kan maken bij het stellen van de prioriteiten. De risicoanalyse is een hulpmiddel om het maken van keuzes door het bestuur te vergemakkelijken. Een risicoanalyse geeft inzicht in de handhavingstaken waarbij de risico's van niet naleven voor de burgers het grootst zijn. Dit leidt tot een prioriteitenlijst waarbij de handhavingstaken met een groot risico een hoge prioriteit krijgen en de handhavingstaken met een laag risico een lage prioriteit. Naast de afwegingen van de risico's spelen bij het stellen van prioriteiten ook politieke afwegingen een rol. Door een afweging van de risico's en politieke belangen bepaalt het bestuur waar zij de komende periode prioriteit aan wil geven.

De gemeente Zaanstad stelt prioriteiten voor handhaving. Een van de uitgangspunten uit het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* van de gemeente Zaanstad gaat hier nader op in: “De handhaving vindt plaats op basis van (bestuurlijk) vastgestelde prioriteiten en volgens vaste uitgangspunten en juridische randvoorwaarden.”

¹² Gemeente Zaanstad, handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken*, p. 5.

¹³ Gemeente Zaanstad, handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken*, p. 5.

Handhavingstaken

Het *Handhavingsbeleidsplan openbare ruimte* geeft een opsomming van de belangrijkste taken van de afdeling straattoezicht voor handhaving van de openbare ruimte. Deze lijst is de basis voor het uitvoeren van de risicoanalyse.

Risicoanalyse

Het handhavingsbeleidsplan milieu-, ruimtelijke en bouwregelgeving en het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte gaan uitgebreid in op de uitgevoerde risicoanalyse en de prioriteiten die naar aanleiding daarvan gesteld zijn. De gemeente Zaanstad heeft samen met verschillende partijen, zoals handhavers, wijkmanagers en de politie, een risicoanalyse uitgevoerd door de verschillende taken van de handhaving te scoren aan de hand van 6 criteria: veiligheid, volksgezondheid, stad en natuurschoon, leefomgeving, financieel economische schade en imago gemeente. Daarbij is ook een schatting gemaakt van de kans dat die situatie zich voor zal doen.

Prioriteiten

Door de scores uit de risicoanalyse in samenhang te bekijken wordt een prioriteitenlijst opgesteld, waarbij handhavingstaken met een hoog risico bovenaan staan en handhavingstaken met een laag risico onderaan. Het bestuur bepaalt uiteindelijk welke taak prioriteit krijgt. Dit betekent dat een taak die op basis van de risicoanalyse een lage prioriteit krijgt, na politieke afwegingen toch mogelijk hoog op de prioriteitenlijst komt. Onderstaande tabel geeft, op basis van de risicoanalyse, de prioriteiten voor handhaving openbare ruimte weer.

Tabel 2.3 - Prioriteiten handhaving openbare ruimte

Thema	Taak
Parkeren	Fout parkeren, hinderlijk parkeren en gevaarlijk parkeren
	Parkeren van voertuigen zonder vergunning of zonder te betalen
Overlast honden	Hondenpoep, toezicht houden op de aanlijnplicht buiten honden toezicht/ handhaven uitrenplaatsen en gevaarlijke en hinderlijke honden
Afval	Dumpingen bedrijfsafval, dumpingen van grofvuil, verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval
Markten en Kermissen	(Verkeers)veiligheid bij markten en kermissen
Grote evenementen	Naleving regels grote evenementen volgens de vergunning

De prioriteit van een handhavingstaak bepaalt op welke manier de beschikbare handhavingscapaciteit wordt ingezet. Onderstaande tabel geeft hiervan een samenvatting.

Tabel 2.4 - Methoden voor handhaving per prioriteit

Prioriteit	Methode	Voorbeelden
Hoog	• Intensief handhaven • Alle overtredingen actief opsporen en aanpakken • Strikte vorm van toezicht • Intensieve controle in het veld (gezicht laten zien) • Informatiegestuurd	• Gevaarlijk/fout parkeren • Verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval • Dumpen van grofvuil • Toezicht houden groot evenement
Midden	• Gericht periodiek toezicht, maar minder intensief • Op structurele wijze invulling geven aan deze taken • Wijkgericht	• Overlast van fietsen bij stations • Langdurig parkeren van caravans en aanhangwagens op de openbare weg
Laag	• Incidenteel handhaven • Steekproefsgewijs of op projectmatige basis • Reageren op basis van klachten	• Toezicht op de regels van het uitrijden van mest • Overhangende takken trottoir

De gemeente Zaanstad stelt jaarlijks een handhavingsprogramma op. Hierin wordt per handhavingstaak de beschikbare handhavingscapaciteit verdeeld. De taken die in het *Handhavingsbeleidsplan openbare ruimte* een hoge prioriteit hebben gekregen krijgen in het handhavingsprogramma de meeste capaciteit toebedeeld. In 2009 heeft het bestuur een prioriteit toegevoegd, namelijk handhaving Inverdan. In 2010 is daar nog toezicht en handhaving van gevelreclame bijgekomen¹⁴. In het handhavingsprogramma 2010 is hierbij expliciet opgenomen dat het hier een bestuurlijke prioriteit betreft.

Naleefgedrag, handhavingsdoelen en handhavingsstrategie

Een analyse van het naleefgedrag zorgt ervoor dat de gemeente meer zicht krijgt op de achterliggende redenen van burgers en bedrijven om de regels wel of niet na te leven en welke maatregelen het beste kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat het naleefgedrag vergroot wordt. Per prioriteit bestaan namelijk verschillen in de mate waarin verwacht wordt dat de doelgroep zich aan de regels houdt. Aan de hand van deze analyse van het naleefgedrag kan de gemeente de handhavingsdoelen bepalen die zij zichzelf wil stellen. Bijvoorbeeld door aan te geven welk percentage van de doelgroep verwacht wordt zich aan de regels te houden. Ook draagt een analyse van het naleefgedrag bij om te bepalen welke methoden van handhaving het beste kunnen worden ingezet om het naleefgedrag van de doelgroep te vergroten en daarmee de doelstellingen te realiseren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat bij fout parkeren het van belang is om regelmatig boetes uit te delen om burgers bewust te maken van de regels, terwijl als het gaat om overlast van honden het veel meer van belang kan zijn om goede voorlichting te geven.

¹⁴ Voor de handhaving van gevelreclame is vooral de inzet van gebruiktoezicht vereist, ook de handhavers van straattoezicht zijn hierbij betrokken.

Analyse naleefgedrag

De gemeente Zaanstad heeft geen analyse van het naleefgedrag gemaakt voor de prioriteiten. In het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* geeft de gemeente Zaanstad wel aan dat communicatie en voorlichting een van de belangrijkste instrumenten zijn om een goed naleefgedrag te bewerkstelligen. De gemeente Zaanstad stelt dat het daarom noodzakelijk is zowel bedrijven als burgers via heldere communicatie te informeren over het naleefgedrag dat de gemeente van hen verwacht. In het handhavingsprogramma 2010 is opgenomen dat een doelgroepenanalyse zal worden uitgevoerd, zodat een passende manier van toezicht kan worden ingezet om het naleefgedrag te verbeteren. Ook deze doelgroepenanalyse wordt in verband gebracht met communicatie van de doelgroep. Hieruit blijkt dat de gemeente Zaanstad wel aandacht heeft voor het begrip naleefgedrag, maar dit gaat niet verder dan het belang voor het geven van voorlichting.¹⁵

De gemeente Zaanstad heeft in november 2010 een nieuwe handhavingsstrategie vastgesteld. In deze handhavingsstrategie wordt meer aandacht besteedt aan onder meer het naleefgedrag. De gemeente Zaanstad blijft hierbij voornamelijk ingaan op de inzet van communicatiemiddelen om daarmee het naleefgedrag te verhogen. Een analyse van het naleefgedrag is niet alleen nodig om te bepalen welke vormen van communicatie het beste kunnen worden ingezet, maar ook om te bepalen welke andere middelen het beste zullen bijdragen aan een verbetering van het naleefgedrag, zoals waarschuwen of sanctioneren.

Handhavingsdoelen

De gemeente Zaanstad heeft de doelen voor handhaving niet expliciet opgenomen in het handhavingsplan. De rekenkamer vindt dat de gemeente Zaanstad het algemene doel voor handhaving heeft verwoord onder het kopje visie. De gemeente Zaanstad maakt hiermee duidelijk welk doel zij nastreeft en welke bijdrage handhaving daaraan levert.

“De gemeente streeft naar een veilige en leefbare stad met zo weinig mogelijk hinder en overlast voor de burgers, bedrijven en instanties. Een stad waar inwoners en recreanten graag wonen, werken en verblijven. Handhaving is hierbij gericht op het voorkomen en opheffen van gevaar, hinder en schade van burgers, van bedrijven, van instanties en van gebruikers van de openbare orde door het overtreden van regels door derden.”¹⁶

In deze doelstelling heeft de gemeente Zaanstad geen relatie gelegd met het gewenste naleefgedrag dat zij verwacht van de burgers en bedrijven.

¹⁵ In de audit naar milieuhandhaving in de gemeente Zaanstad van de provincie Noord-Holland wordt geconcludeerd dat de gemeente Zaanstad onvoldoende aandacht heeft voor het naleefgedrag. De gemeente herkent zich in deze conclusie en wil hier in de toekomst meer aandacht aan besteden. Bron: brief aan gemeenteraad, *Resultaten audit milieuhandhaving i.o.v. provincie N-H*, 7 september 2010.

¹⁶ Gemeente Zaanstad, handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken*, p. 4.

De doelen voor handhaving heeft de gemeente Zaanstad ook opgenomen in de programmabegrotingen en het handhavingsprogramma. De rekenkamer gaat in het volgende hoofdstuk op deze doelen in.

Handhavingsstrategie

In de handhavingsstrategie moet de gemeente duidelijk maken welke methoden zij gebruikt om de beoogde handhavingsdoelen te bereiken en het gewenste naleefgedrag van de doelgroep te vergroten.

In het handhavingsprogramma 2010 geeft de gemeente Zaanstad per handhavingstaak aan hoe de handhavers toezicht houden. Een voorbeeld is het geven van voorlichting aan kermisexploitanten of incidenteel toezicht houden aan de hand van meldingen.

In het najaar van 2010 heeft de gemeente Zaanstad een handhavingsstrategie vastgesteld. Hierin wordt ingegaan op de toezichtstrategie, sanctiestrategie en de gedoogstrategie van de gemeente Zaanstad.

Kosten

Het handhavingsbeleidsplan moet ook inzicht geven in de kosten van handhaving. Het gaat hierbij om de kosten die gemaakt moeten worden om het gewenste naleefgedrag van de doelgroep te realiseren.

De gemeente Zaanstad heeft voor de handhavingscapaciteit het volgende uitgangspunt geformuleerd: “De handhavingscapaciteit is toereikend om het minimum basisniveau van handhaving in Zaanstad te waarborgen.”

Er is sprake van een minimum basisniveau van handhaving wanneer de risico's voor de burgers minimaal zijn en een basisniveau van veiligheid voor de burgers kan worden gegarandeerd. Voor openbare ruimte geldt bijvoorbeeld wanneer de handhavers gaan controleren op reclameborden dit een hoger niveau is dan basis, omdat het daarbij gaat om het realiseren van een betere kwaliteit van de openbare ruimte en niet meer om de basisveiligheid van de burgers.

De gemeente Zaanstad gaat in het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* niet in op de inzet van mensen en middelen die nodig zijn om het gewenste naleefgedrag van de doelgroep te realiseren. In het handhavingsbeleidsplan en in het handhavingsprogramma is de vastgestelde formatie een gegeven. De beschikbare capaciteit wordt in het handhavingsprogramma over de verschillende handhavings-taken verdeeld, waarbij rekening wordt gehouden met de gestelde prioriteiten.

2.1.5 Samenwerking

Verschillende partijen houden zich bezig met toezicht en handhaving op straat. Dit kunnen andere partijen binnen de gemeente zijn, maar ook externe partijen. In het handhavingsbeleidsplan is van belang dat transparant is op welke wijze de samenhang en samenwerking met de bij handhaving betrokken partijen vorm krijgt.

In het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* heeft de gemeente Zaanstad op hoofdlijnen aandacht voor samenwerking. Interne en externe samenwerking is een van de uitgangspunten voor handhaving: “De handhaving-samenwerking wordt verder bevorderd. In het uitvoeringsprogramma neemt de gemeente jaarlijks projecten op, waar meerdere instanties en of diensten bij betrokken zijn.”

In het handhavingsprogramma 2010 is per handhavingstaak opgenomen met welke partners wordt samengewerkt. Voor handhaving openbare ruimte gaat het bij de interne samenwerking vooral om de afdelingen Wijkmanagement, Communicatie en Realisatie & Beheer. Bij externe samenwerking wordt de politie genoemd.

De gemeente Zaanstad heeft wel aandacht voor samenwerking, maar beschrijft dit voornamelijk op hoofdlijnen. De handhavingsbeleidsplannen maken niet concreet waarom met de betreffende partijen wordt samengewerkt, wat het doel is van de samenwerking en op welke manier de samenwerking wordt ingevuld.

2.1.6 Informatiegestuurd

Programmatisch handhaven is informatiegestuurd handhaven. Dit wil zeggen dat handhaven wordt uitgevoerd op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.¹⁷ De *Gids Programmatisch handhaven voor decentrale overheden* geeft aan dat in veel organisaties de benodigde informatie vooral in de vorm van ervaring bij de medewerkers aanwezig is. In het algemeen geldt dat deze informatie door expertsessies met die medewerkers beschikbaar kan komen.¹⁸

In het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte zegt de gemeente Zaanstad dat vanaf 2008 is gestart met informatiegestuurd handhaven. Informatiegestuurd handhaven wordt daarbij omschreven als handhaven op basis van een ‘match’ van verkregen managementinformatie over de voorgaande jaren, zoals klachten (via ARIS- systeem, per e-mail, telefonisch en per brief) en het aantal processen-verbaal. Op basis van deze informatie kan worden vastgesteld waar de klachten voorkomen, welke klachten dat zijn en welke periode het betreft. Vervolgens wordt een analyse gemaakt met als doel om trends te signaleren. De verkregen informatie wordt daarna gecombineerd met de taken die een bepaalde prioriteit toegekend hebben gekregen in de risicoanalyse.¹⁹

¹⁷ Ministerie van Justitie, *Gids Programmatisch Handhaven voor Decentrale Overheden*, p.7.

¹⁸ Ministerie van Justitie, *Gids Programmatisch Handhaven voor Decentrale Overheden*, p.8.

¹⁹ Gemeente Zaanstad, *Handhavingsbeleidsplan openbare ruimte*, p.4.

De gemeente Zaanstad wil met informatiegestuurd handhaven bereiken dat de handhavers meer bezig kunnen zijn met het voorkomen van klachten en meldingen. Op dit moment bestaan de werkzaamheden van de handhavers nog voornamelijk uit het afhandelen van meldingen van burgers.

De risicoanalyse in het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte is tot stand gekomen tijdens een workshop met betrokkenen, zoals de wijkmanagers en de politie. Dit betekent dat de gemeente Zaanstad op een pragmatische wijze gebruik heeft gemaakt van beschikbare informatie om de risicoanalyse op te stellen.

2.2 Doelformulering

De doelen voor handhaving openbare ruimte zijn beschreven in het collegeprogramma, de programmabegrotingen, het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte en de handhavingsprogramma's. Tabel 2.5 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 2.5 - Doelen voor handhaving openbare ruimte

	2008	2009	2010	2011
Collegeprogramma			√	
Programmabegroting	-	√	√	√
Handhavingsbeleid	+/-			
Handhavingsprogramma	√	√	√	

In de volgende paragrafen maakt de rekenkamer inzichtelijk welke doelen de gemeente Zaanstad zichzelf stelt voor handhaving in de openbare ruimte. De rekenkamer kijkt daarbij naar de doelen voor de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011. De doelen voor 2008 en 2009 zijn van belang om een oordeel te kunnen geven over het behalen van de doelen. Door de doelen voor 2010 en 2011 ook hierbij te betrekken kan de verandering in de doelen in de tijd zichtbaar worden gemaakt.

2.2.1 Doelen 2008

In 2008 heeft de gemeente Zaanstad doelen voor handhaving openbare ruimte opgenomen in het handhavingsprogramma 2008 en het in 2008 opgestelde handhavingsbeleid.

Handhavingsprogramma 2008

In 2008 maakt de afdeling straattoezicht voor de eerste keer deel uit van het handhavingsprogramma van de gemeente Zaanstad. De doelen uit dit handhavingsprogramma zijn algemeen geformuleerd en stellen dat "toezicht en handhaving bevorderen dat de wettelijke regels worden gehandhaafd". Deze doelen zijn beschreven als een handeling (de gemeente doet iets), maar niet als doel (de gemeente wil iets bereiken).

Bij deze doelen zijn indicatoren bepaald, maar hieraan zijn geen streefwaarden gekoppeld. Hierdoor kan niet worden beoordeeld wanneer de doelen zijn gerealiseerd. Bij een paar handhavingstaken stelt de gemeente Zaanstad als einddoel “het realiseren van normconform gedrag van burgers en bedrijven”.

De rekenkamer signaleert dat de gemeente Zaanstad aandacht heeft voor het naleefgedrag van de doelgroep. Echter de verwachting dat alle burgers en bedrijven zich aan de regels houden vindt de rekenkamer niet realistisch. De gemeente Zaanstad heeft in het handhavingsprogramma 2008 niet concreet gemaakt wanneer er volgens de gemeente Zaanstad voldoende sprake is van normconform gedrag. De rekenkamer constateert dat de doelen uit het handhavingsprogramma 2008 niet concreet en meetbaar zijn geformuleerd.

Handhavingsbeleid 2008

In december 2008 heeft de gemeente Zaanstad een beleidsplan vastgesteld voor handhaving openbare ruimte. Dit handhavingsbeleidsplan is erop gericht om de prioriteiten voor de handhaving openbare ruimte voor de periode 2008-2011 vast te stellen. In dit handhavingsbeleidsplan openbare ruimte zijn de doelen voor handhaving openbare ruimte niet expliciet benoemd. De rekenkamer herleidt het volgende doel voor handhaving openbare ruimte uit dit beleidsplan: “Streven naar een veilige en leefbare stad met zo weinig mogelijk hinder en overlast voor de burgers, de bedrijven en de instanties.”

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad in het handhavingsbeleidsplan openbare ruimte geen concrete en meetbare doelen voor handhaving openbare ruimte heeft opgenomen.

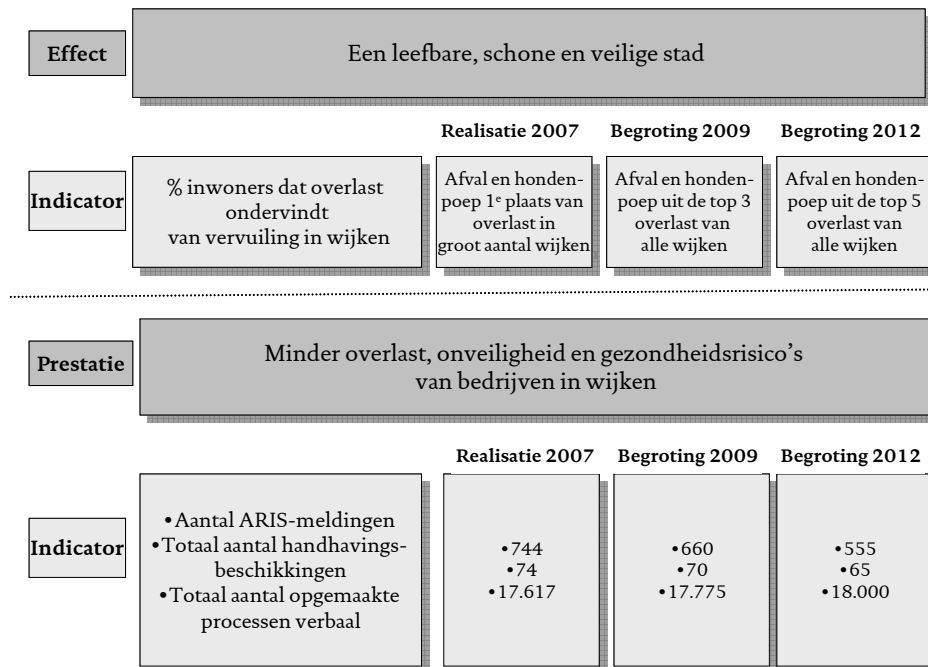
2.2.2 Doelen 2009

De doelen voor handhaving openbare ruimte heeft de gemeente Zaanstad in 2009 opgenomen in de programmabegroting 2009 en in het handhavingsprogramma 2009.

Programmabegroting 2009

De gemeente Zaanstad stelt in de programmabegroting 2009 voor het eerst doelen voor handhaving openbare ruimte. De gemeente Zaanstad maakt hiervoor onderscheid in effectdoelstellingen, effectindicatoren, prestatiedoelstellingen en prestatieindicatoren. Onderstaande figuur geeft de doelen en indicatoren uit de programmabegroting 2009 weer voor zover deze betrekking hebben op handhaving openbare ruimte.

Figuur 2.2 - Programmabegroting 2009: effectdoelstelling, effectindicator, prestatiedoelstelling en prestatieindicator voor handhaving openbare ruimte



Op basis van een analyse van de doelen en indicatoren uit de programmabegroting voor 2009 constateert de rekenkamer het volgende over de formulering van de doelen, indicatoren en resultaten:

- De resultaten die zijn opgenomen bij de effectindicator sluiten niet goed op elkaar aan. De effectdoelstelling die de gemeente Zaanstad heeft opgenomen is “een leefbare, schone en veilige stad”. Hierbij is als effectindicator benoemd “het percentage inwoners dat overlast ondervindt van vervuiling in wijken”. Het beoogde resultaat is dat “in 2009 afval en hondenpoep uit de top 3 van overlast van alle wijken is verdwenen”. De effectindicator is geformuleerd als percentage, terwijl het resultaat gaat over een top 3. De rekenkamer vindt dit niet op elkaar aansluiten.
- Zaanstad heeft geen naleefdoelen geformuleerd in de programmabegroting.
- De gemeente Zaanstad maakt met de streefwaarden bij het aantal ARIS meldingen zien dat zij verwacht dat het aantal meldingen de komende jaren zal dalen. Tegelijkertijd verwacht de gemeente Zaanstad een stijging van het aantal processen-verbaal. Blijkbaar verwacht de gemeente Zaanstad dat het uitdelen van meer processen-verbaal leidt tot een verbetering van het naleefgedrag van burgers en bedrijven. Hierdoor vinden er minder overtredingen plaats en hoeven de bewoners dus minder te melden.

Handhavingsprogramma 2009

De doelen in het handhavingsprogramma 2009 zijn vrijwel gelijk aan de doelen uit het handhavingsprogramma 2008. Bij de doelen zijn in 2009 indicatoren met streefwaarden gekoppeld. Bij een aantal doelen ontbreken deze nog. De rekenkamer constateert dat de doelen in 2009 door de toevoeging van de streefwaarden meetbaarder zijn dan in 2008. Maar de doelen zijn, net als in 2008, veelal als handeling geformuleerd, waardoor de doelen onvoldoende concreet zijn.

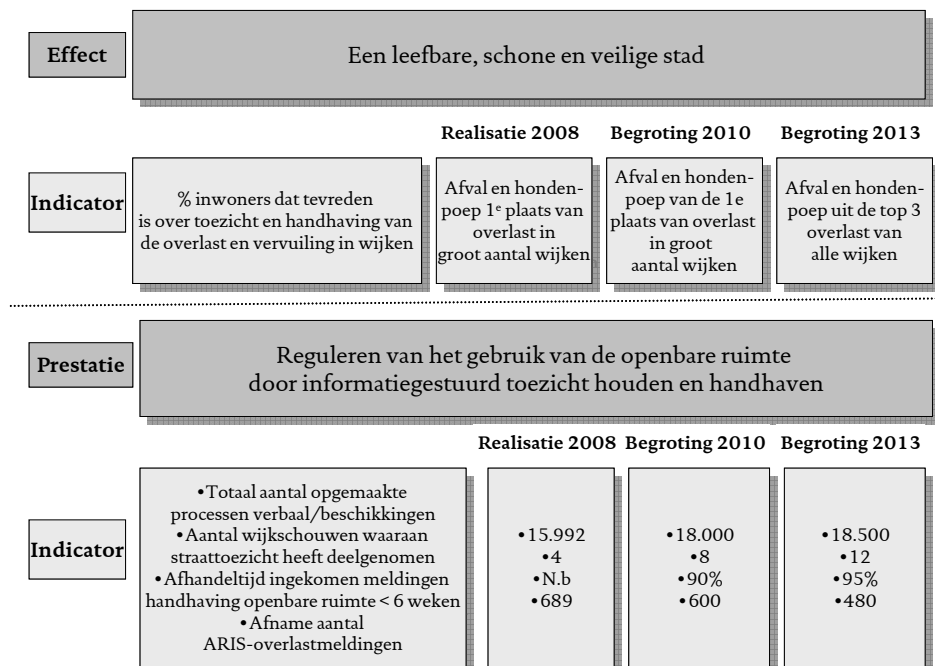
2.2.3 Doelen 2010

De gemeente Zaanstad heeft voor 2010 doelen voor handhaving openbare ruimte opgenomen in de programmabegroting 2010 en het handhavingsprogramma 2010. In 2010 is na de verkiezingen in maart een nieuw college van start gegaan. Dit college heeft voor de periode van 2010 tot 2014 doelen neergelegd in het collegeprogramma *Wederzijds aanspreekbaar*. Het college stelt ook doelen die relevant zijn voor handhaving openbare ruimte.

Programmabegroting 2010

In de programmabegroting 2010 heeft de gemeente Zaanstad voor handhaving openbare ruimte net als in 2009 doelen opgenomen. In onderstaande figuur is een samenvatting opgenomen van de doelen die van belang zijn voor handhaving openbare ruimte.

Figuur 2.3 - Programmabegroting 2010: effectdoelstelling, effectindicator, prestatiedoelstelling en prestatieindicator voor handhaving openbare ruimte



Op basis van een analyse van de doelen uit de programmabegroting 2010 constateert de rekenkamer het volgende over formulering van de doelen, indicatoren en resultaten:

- Een belangrijke verandering in 2010 is dat in de effectindicator en in de prestatiedoelstelling de bijdrage van toezicht en handhaving expliciet is opgenomen. De rekenkamer plaatst hierbij de volgende opmerkingen:
 - De gemeente Zaanstad heeft in de programmabegroting 2010 de effectindicator als volgt geformuleerd: “% inwoners dat tevreden is over toezicht en handhaving van overlast en vervuiling in wijken”. Deze indicator geeft weer of de burgers tevreden zijn over uitvoering van toezicht en handhaving door de gemeente. Dit geeft niet weer of de effectdoelstelling, “een leefbare, schone en veilige stad” wordt behaald.
 - De prestatiedoelstelling luidt in 2010 als volgt: “reguleren van het gebruik van de openbare ruimte door informatiegestuurd toezicht houden en handhaven.” Deze doelstelling is geformuleerd als een handeling en niet als een feitelijke situatie. Hierdoor is de doelstelling niet concreet en meetbaar. De indicatoren die bij deze doelstelling zijn opgenomen geven inzicht in de geleverde prestaties van de gemeente, maar sluiten niet aan bij de prestatiedoelstelling.
- Het resultaat dat de gemeente Zaanstad bij deze effectindicator verwacht te behalen is: “afval en hondenpoep van de 1^e plaats van overlast van in groot aantal wijken”. Dit resultaat sluit niet aan bij de indicator. Dit resultaat geeft namelijk niet weer of de bewoners tevreden zijn over de prestatie die is geleverd door de gemeente. Dit resultaat sluit wel beter aan bij de effectdoelstelling en is gelijk aan de resultaten uit de programmabegroting 2009.
- In de programmabegroting 2010 is de indicator “afname aantal ARIS overlast-meldingen” opgenomen. In deze indicator is ook de doelstelling, namelijk een afname, opgenomen. Dit leidt ertoe dat het lastig is de geformuleerde streefwaarde te interpreteren.

Handhavingsprogramma 2010

Het handhavingsprogramma 2010 is anders opgezet dan de handhavingsprogramma's voor 2008 en 2009. In 2010 worden meer handhavingstaken onderscheiden dan in 2008 en 2009. Per handhavingstaak zijn in het handhavingsprogramma 2010 de doelen en daarbij behorende indicatoren opgenomen. Omdat deze doelen zijn uitgebreid ten opzichte van de voorgaande jaren heeft de rekenkamer de doelen in bijlage 3 opgenomen en apart beoordeeld op de concreetheid en meetbaarheid. In de bijlage heeft de rekenkamer per doel het oordeel opgenomen.

De rekenkamer heeft deze aanpassingen in het oordeel meegenomen. De rekenkamer constateert het volgende:

- De doelen zijn geformuleerd als handeling en niet als een feitelijk te bereiken situatie.
- Bij (vrijwel) geen van de doelen is een streefwaarde geformuleerd. Dit wil zeggen dat niet is opgenomen welk resultaat eind 2010 verwacht wordt of wanneer de doelstelling is gerealiseerd.

- Sommige indicatoren zijn als doelstelling geformuleerd, doordat er een toename of afname in de indicator is opgenomen, bijvoorbeeld ‘afname van het aantal ARIS overlastmeldingen’. Vervolgens zijn de resultaten benoemd bij de indicatoren, bijvoorbeeld (fout)parkeren: 400. Doordat in de indicator het woord afname is opgenomen is de interpretatie van het getal 400 lastig, betreft het hier immers het uiteindelijk aantal meldingen of de afname?

Collegeprogramma 2010-2014

In het collegeprogramma 2010-2014 *Wederzijds Aanspreekbaar* geeft het college prioriteit aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. Het college vindt het van belang dat de openbare ruimte uitnodigt tot ontmoeten en dat het er schoon, heel en veilig is. Wanneer de openbare ruimte hieraan voldoet is door het college in het collegeprogramma niet nader ingevuld.

Een voor dit onderzoek relevant doel uit het collegeprogramma is dat het college streeft naar een verhoging van het tevredenheidscijfer over de afhandeling van meldingen over tekortkomingen in de openbare ruimte van de huidige 50% naar 75% in 2014. Het college wil dit bereiken door sneller te reageren op een melding en een betere informatieverstrekking over de wijze waarop de gemeente meldingen afhandelt. Het genoemde doel is eveneens opgenomen in de programmabegroting van 2011.

2.2.4 Doelen 2011

Programmabegroting 2011

Voor 2011 is vooralsnog alleen de programmabegroting 2011 relevant. De programmabegroting 2011 maakt net als in 2009 en 2010 onderscheid in effectdoelstellingen en prestatiedoelstellingen. Naleefdoelstellingen ontbreken. In 2009 en 2010 formuleerde de gemeente Zaanstad een effectdoelstelling waaraan handhaving openbare ruimte een bijdrage leverde om die doelstelling te realiseren. In 2011 zijn heeft Zaanstad 3 effectdoelstellingen opgenomen:

1. De openbare ruimte is schoon, heel en veilig.
2. Verminderen van parkeeroverlast in Zaanstad.
3. Verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening van de gemeente.

Het eerste doel sluit aan bij de effectdoelstellingen die de gemeente Zaanstad in de voorgaande jaren in de programmabegrotingen had opgenomen. De andere 2 effectdoelstellingen zijn in 2011 nieuw in de programmabegroting.

De rekenkamer geeft in onderstaande figuur de effectdoelstellingen, effectindicatoren, prestatiedoelstellingen en de prestatie-indicatoren weer. In bijlage 4 zijn per doelstelling ook de resultaten opgenomen.

Figuur 2.4 - Programmabegroting 2011: effectdoelstellingen, effectindicatoren, prestatiedoelstellingen en prestatie-indicatoren voor handhaving openbare ruimte

Effect	De openbare ruimte is Schoon, heel en veilig	Verminderen van parkeeroverlast	Verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening
Indicator	Door het verminderen van het aantal klachten/meldingen ARIS betreffende overlast	Door het terugdringen van het aantal meldingen parkeeroverlast.	% tevredenheid van de afhandeling van meldingen/klachten en verzoeken tot handhaving
Prestatie	Vergroten van het aantal rekeningen met kostenverhaal voor weghalen van afvaldumpingen	• Vergroten van het aantal bonnen fout parkeren • Handhaving van parkeeroverlast bij scholen. • Wegslepen van buitenlandse kentekens zonder vergunning of het verhogen van het aantal boetes voor buitenlandse kentekens in het gebied van belanghebbende parkeren.	• Vergroten van de snelheid van afhandeling verzoeken tot handhaving en meldingen/klachten • Terugkoppeling door de toezichthouder over de afhandeling van de klacht/melding aan de klager/melder.
Indicator	Vergroten van het aantal rekeningen met kostenverhaal voor weghalen van afvaldumpingen	Idem aan doelstelling	Vergroten van de snelheid van afhandeling verzoeken tot handhaving en meldingen/klachten, 6 weken/wettelijke termijn

Op basis van een nadere analyse van de doelen constateert de rekenkamer het volgende over de formulering van de doelstellingen, indicatoren en resultaten:

- Parkeeroverlast verminderen is geen effectdoelstelling. Door de gekozen formulering is dit een prestatiedoelstelling. Als dit was geformuleerd als het verminderen van het aantal bewoners dat parkeeroverlast in de wijk ondervindt, zou dit wel een effectdoelstelling zijn. Ook de doelstelling om de gemeentelijke dienstverlening van de gemeente te verbeteren is geen effectdoelstelling. Het betreft hier immers een prestatie die de gemeente moet leveren. Een andere formulering zou zijn: Meer bewoners zijn tevreden over de gemeentelijke dienstverlening.
- In de prestatiedoelstellingen die de gemeente Zaanstad formuleert zijn al de indicatoren opgenomen. Het gevolg hiervan is dat de prestatie-indicatoren ook gelijk zijn aan de prestatiedoelstellingen. De rekenkamer vindt dit verwarrend en onduidelijk voor de lezer van de programmabegroting.

2.3 Conclusie

2.3.1 Programmatisch handhaven

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in belangrijke mate voldoet aan de principes van programmatisch handhaven. De gemeente Zaanstad voldoet nog niet aan alle kenmerken van transparantie en samenwerking. Tabel 2.6 geeft een samenvatting van de bevindingen.

Tabel 2.6 - Samenvatting oordeel rekenkamer
toetsaspecten onderzoeksvraag 1

Toetsaspect	Oordeel
Cyclisch	+
Democratisch	+
Integraal	+
Transparant	+/-
• Visie	+
• Handhavingstaken	+
• Risico-analyse	+
• Prioteitenstelling	+
• Analyse naleefgedrag	-
• Handhavingsdoelen	+
• Handhavingsstrategie	+
• Kosten	-
Samenwerking	-
Informatiegestuurd	+

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad het principe van programmatisch handhaven onderschrijft. De handhavingsbeleidsplannen zijn cyclisch en democratisch vastgesteld. En in de handhavingsbeleidsplannen heeft de gemeente Zaanstad aandacht voor informatiegestuurd handhaven.

Het handhavingsbeleidsplan is voldoende integraal opgesteld. Het handhavings-beleidsplan voor milieu-, ruimtelijke en bouwregelgeving en het handhavings-beleidsplan openbare ruimte zijn gescheiden documenten. Maar deze zijn in samenhang opgesteld. De rekenkamer kan zich voorstellen dat voor een volgende periode de handhaving bij havens en vaarwegen wordt geïntegreerd in één handhavingsbeleidsplan.

De meeste keuzes die gemaakt zijn bij het bepalen van het handhavingsbeleid zijn voldoende transparant. Een belangrijk onderdeel dat nog ontbreekt is de analyse van het naleefgedrag. Een analyse van het naleefgedrag is essentieel, omdat aan de hand daarvan:

- doelen voor het beoogde naleefgedrag gesteld kunnen worden;
- bepaald kan worden welke handhavingsmethoden het beste kunnen worden ingezet om het naleefgedrag te vergroten;
- de benodigde inzet van de handhavers kan worden bepaald;
- een inschatting gemaakt kan worden van de kosten;
- het een basis biedt om te beoordelen of de uitvoering van de handhaving bijdraagt aan het bereiken van de gewenste situatie.

In de handhavingsbeleidsplannen wordt nu nog onvoldoende aandacht besteedt aan de bij handhaving betrokken samenwerkingspartners. In het handhavingsprogramma worden deze wel genoemd, maar het doel hiervan of op welke manier de samenwerking plaatsvindt wordt niet beschreven.

2.3.2 Doelformulering

Effectdoelen, naleefdoelen en prestatiedoelen

Vanaf 2008 stelt de gemeente Zaanstad doelen voor handhaving openbare ruimte. De gemeente benoemt de doelen voor handhaving openbare ruimte in de handhavingsprogramma's en in de programmabegrotingen. De gemeente Zaanstad formuleert de doelen op 2 niveaus: effectdoelstellingen en prestatiedoelstellingen. Zaanstad stelt geen doelen voor het naleefgedrag. Dit sluit aan bij de conclusie uit het vorige hoofdstuk waarin de rekenkamer constateerde dat het in de gemeente Zaanstad ontbreekt aan een analyse van het naleefgedrag en een daarop gebaseerde handhavingsstrategie. In de handhavingsprogramma's van 2008 en 2009 is wel als doel opgenomen "normconform gedrag van burgers en bedrijven". Dit wordt echter niet geconcretiseerd en in 2010 en 2011 komt dit ook niet meer terug.

Concreet en meetbaar

In de handhavingsprogramma's zijn de doelen in 2008 en 2009 nog algemeen gefomuleerd en gericht op het uitvoeren van toezicht en handhaving op de geldende wet- en regelgeving. In het handhavingsprogramma 2010 zijn de doelen concreter gemaakt en meer toegespitst op de Zaanse situatie.

In de programmabegrotingen van 2009, 2010 en 2011 is de effectdoelstelling die de gemeente Zaanstad wil behalen een leefbare, schone en veilige stad. De effect-indicatoren, prestatiedoelstellingen en prestatie-indicatoren die de gemeente Zaanstad daarbij formuleert wisselen per jaar. In 2009 was de prestatiedoelstelling niet gericht op handhaving openbare ruimte, maar de prestatie-indicatoren wel. In 2010 heeft Zaanstad geprobeerd de bijdrage van handhaving aan het realiseren van de effectdoelstelling concreet te maken, maar ze is er niet in geslaagd dit meetbaar te maken. In 2011 zijn - naast het al genoemde effectdoel - 2 andere zogenaamde effectdoelstellingen geformuleerd, maar dit zijn prestatiedoelstellingen.

De gemeente Zaanstad is er in de programmabegrotingen nog niet in geslaagd om de doelstellingen, indicatoren en resultaten goed op elkaar aan te sluiten, zodat ook meetbaar is dat de doelstellingen gerealiseerd worden. De effectdoelstelling een leefbare, schone en veilige stad wordt bijvoorbeeld in 2009 gemeten door het % inwoners dat overlast ondervindt van de vervuiling in wijken, vervolgens geeft de gemeente Zaanstad in de resultaten aan dat afval en hondenpoep uit de top 3 van overlast moet verdwijnen. Door het opnemen van dit resultaat bij deze indicator kan uiteindelijk niets gezegd worden over het realiseren van de effectdoelstelling om een leefbare, schone en veilige stad te realiseren. Immers als afval en hondenpoep uit de top 3 zijn verdwenen kan drugscriminaliteit of verpaupering in de top 3 van overlast zijn komen te staan.

De doelen voor handhaving openbare ruimte zijn door de gemeente Zaanstad nog niet voldoende concreet en meetbaar geformuleerd.

Samenhang

Ook is Zaanstad niet consequent in het gebruik van doelstellingen, indicatoren en resultaten. Zaanstad benoemt bijvoorbeeld een van de prestatie-indicatoren in de programmabegroting als “afname aantal ARIS meldingen”. Door in de indicator het woord afname op te nemen is het een doelstelling geworden. Doordat de indicator als doelstelling is geformuleerd is het lastig de beoogde resultaten te interpreteren. Duidt het beoogde resultaat op de afname of op het totaal aantal?

Meer prestaties leiden tot minder meldingen

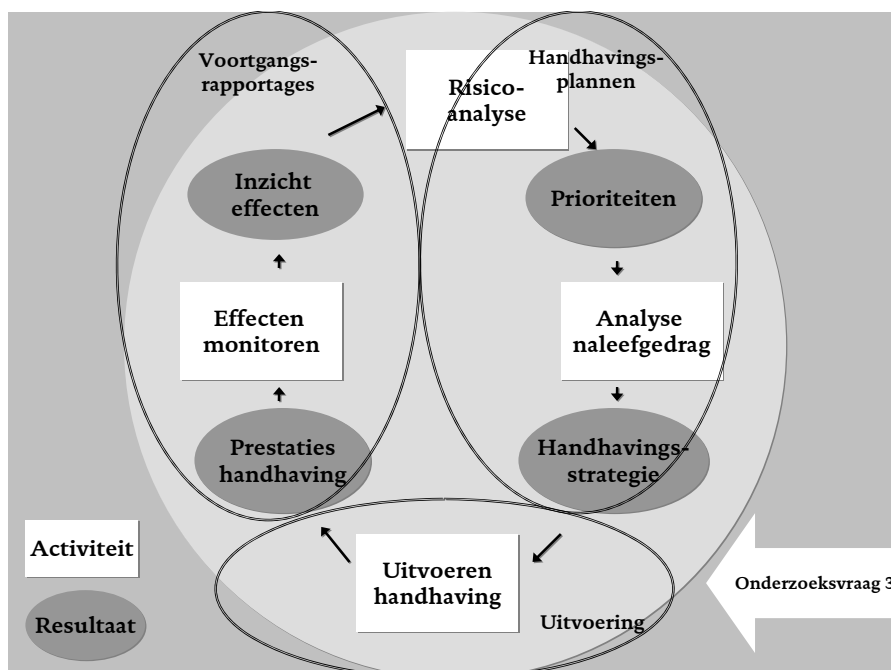
De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad bij de resultaten op de prestatiedoelen ervan uitgaat dat de handhavers de komende jaren meer processen-verbaal zullen uitschrijven en dat de bewoners minder meldingen van overlast zullen doen. Dit impliceert dat de gemeente Zaanstad als uitgangspunt hanteert dat het schrijven van meer processen-verbaal leidt tot een beter naleefgedrag van burgers en bedrijven. Het is de rekenkamer niet duidelijk waar deze veronderstelling op is gebaseerd.

3 Uitvoering

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal.

3. Welke handhavingsmaatregelen heeft de gemeente Zaanstad in het handhavingsbeleid genoemd? In hoeverre voert de gemeente Zaanstad deze maatregelen uit en is dit voldoende om doeltreffend te zijn?

Figuur 3.1 - Onderzoeksvraag 3 in de cyclus programmatisch handhaven



Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer eerst bekeken welke handhavingsmaatregelen genoemd staan in het handhavingsbeleid van de gemeente Zaanstad. Daarnaast heeft de rekenkamer bepaald welke maatregelen voor de uitvoering daarnaast van belang zijn. Vervolgens heeft de rekenkamer bekeken op welke manier de gemeente Zaanstad uitvoering geeft aan deze handhavingsmaatregelen.

Tabel 3.1 - Overzicht van door de gemeente Zaanstad genoemde maatregelen

Thema	Omschrijving
Organisatie	<i>Capaciteit</i> De handhavingscapaciteit is toereikend om het minimum basisniveau van handhaving in Zaanstad te waarborgen. <i>Prestaties</i> De begrote capaciteit en de te leveren prestaties worden uitgewerkt in een werkplanning op medewerkerniveau. Dit worden resultaatgerichte afspraken (rga's) genoemd. <i>Werkprocedures</i> In het Handhavinglexicon zijn de belangrijkste processen en werkafspraken opgenomen. Standaardbrieven en checklisten zijn hierin ook opgenomen. Bij de procesbeschrijvingen is de verbetercyclus een belangrijk instrument. Regelmatig bekijkt de afdeling of de processen en checklisten nog overeen komen met de praktijk.
Informatiegestuurd	Handhaven op basis van een 'match' van verkregen management-informatie over de voorgaande jaren, zoals klachten (via ARIS- systeem, per e-mail, telefonisch en per brief) en het aantal processen-verbaal.
Samenwerking	De handhavingsamenwerking wordt verder bevorderd. In het uitvoeringsprogramma neemt de gemeente jaarlijks projecten op, waar meerdere instanties en of diensten bij betrokken zijn.
Communicatie	Communicatie en voorlichting zijn een van de belangrijkste instrumenten om een goed naleefgedrag te bewerkstelligen.

De rekenkamer vindt een aantal aspecten ook nog van belang voor een doeltreffende uitvoering en heeft daarom nog de volgende aspecten bij het onderdeel organisatie toegevoegd:

- Capaciteit: hoeveel uur is er beschikbaar?
- Prestaties: waar worden de uren aan besteedt en wat levert dit op?
- Werktijden: welke uren van de week zijn er handhavers op straat?
- Integriteit: heeft de afdeling straattoezicht voldoende aandacht voor een integere manier van werken?

De combinatie van de genoemde aspecten en de door de gemeente Zaanstad genoemde maatregelen leidt tot het volgende overzicht van normen en toetsaspecten, dat ook opgenomen was in de onderzoeksopzet.

Tabel 3.2 - Normen en toetsaspecten bij onderzoeksvraag 3

Norm	Toetsaspect
De gemeente Zaanstad voert de in het handhavingsbeleid geformuleerde maatregelen uit en is daarmee doeltreffend.	• De organisatie van de werkzaamheden sluit aan bij het handhavingsbeleid. - De verhouding van de geleverde prestaties van de handhavers sluit aan bij de gestelde prioriteiten in het handhavingsprogramma. - De handhavers werken volgens werkprocedures. Deze werkprocedures sluiten aan bij de preventie-, toezicht-, sanctie-, en gedoogstrategie. - De afdeling straattoezicht heeft aandacht voor een integere manier van werken door de handhavers. • De handhaving openbare ruimte wordt aangestuurd op basis van kennis over de openbare ruimte. Dat wil zeggen dat de handhavers worden ingezet op die momenten (tijd) en die plekken (plaats) waar dit het meest noodzakelijk is (informatiegestuurd). - Gegevens zijn beschikbaar over de kwaliteit van de openbare ruimte. - De bij de handhavers aanwezige kennis wordt structureel gebruikt voor de inzet van de handhavers. - De handhavers worden ingezet daar waar dat nodig is. • Handhavers openbare ruimte werken samen met relevante partners (o.a. politie en wijkmanagement) (samenwerking). - Samenwerking verloopt volgens de gemaakte afspraken - Periodiek wordt bekeken of de samenwerking nog optimaal verloopt of dat bijsturing noodzakelijk is. - De betrokken partijen zijn tevreden over het resultaat van de samenwerking. • Zaanstad heeft een communicatiestrategie opgesteld om het naleefgedrag van de doelgroep te vergroten. Hierin is in ieder geval een analyse van de doelgroep gemaakt (welk gedrag, hoe te beïnvloeden, welke vorm van communicatie). De in de praktijk gebruikte communicatiemethoden sluiten hierbij aan (communicatie en voorlichting).

De rekenkamer gaat in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op de organisatie, informatiegestuurd handhaven, samenwerking en communicatie.

De rekenkamer is 3 keer een ochtend met de handhavers mee op pad gegaan. Hiermee heeft de rekenkamer een indruk kunnen krijgen van het werk dat de handhavers doen. In dit hoofdstuk heeft de rekenkamer informatie opgenomen uit deze werkbezoeken. Deze verslagen staan tussen de paragrafen in kaders opgenomen.

3.1 Organisatie

De gemeente Zaanstad gaat in het handhavingsbeleid niet uitgebreid in op handhavingsmaatregelen die te maken hebben met de organisatie van de handhavers. De rekenkamer vindt dat de organisatie van de uitvoering van de handhaving belangrijke randvoorwaarden bevat voor een doeltreffende uitvoering. In deze paragraaf gaat de rekenkamer daarom op meer aspecten van uitvoering in dan die, welke door de gemeente in haar beleid worden genoemd. Indien de gemeente Zaanstad in het handhavingsbeleid de handhavingsmaatregelen heeft opgenomen benoemt de rekenkamer dit.

3.1.1 Capaciteit

In het handhavingsbeleidsplan *Handhaven is keuzes maken* is voor de handhavingscapaciteit het volgende uitgangspunt geformuleerd: “De handhavingscapaciteit is toereikend om het minimum basisniveau van handhaving in Zaanstad te waarborgen.”

De gemeente Zaanstad heeft niet expliciet gemaakt wanneer er sprake is van een minimum basisniveau. De bedoeling is dat dit in een beleidsdocument wordt vastgesteld. Dit document is er tot nu toe nog niet gekomen. Dit maakt het niet mogelijk om te bepalen of de huidige handhavingscapaciteit, op basis van de doelstellingen van de gemeente Zaanstad, toereikend is.

Aantal fte

In tabel 3.3 is het aantal fte aan handhavers van de afdeling straattoezicht in 2008, 2009 en 2010 opgenomen.

Tabel 3.3 - Aantal fte handhavers straattoezicht 2008, 2009 en 2010

	2008	2009	2010
Handhavers algemeen	18,6	18,5	17,4
Betaald parkeren	4-5 (PCH)	4-5 (PCH)	4
Totaal handhavers straattoezicht	24,5-25,5	22,5-23,5	21,4

In 2008 en 2009 werd voor betaald parkeren 4 à 5 fte ingehuurd via PCH. Per 2010 zijn 4 medewerkers van PCH in dienst getreden van de gemeente Zaanstad en wordt niet meer apart personeel ingehuurd voor de controle van betaald parkeren.

Als rekening wordt gehouden met de indiensttreding van de parkeercontroleurs bij de gemeente, is het aantal fte handhavers straattoezicht gedaald met ongeveer 1,5 fte. Oorzaak hiervan is dat in 2009 1 fte handhaver is omgezet naar een juridische administratieve functie voor straattoezicht. Deze functie is ondergebracht in het stafbureau handhaving.

Verdeling capaciteit over prioriteiten

In het handhavingsbeleid heeft de gemeente Zaanstad bepaald dat de meeste handhavingscapaciteit wordt ingezet op de door het bestuur gestelde prioriteiten. In de handhavingsprogramma's van 2009 en 2010 heeft de gemeente Zaanstad de beschikbare capaciteit van de afdeling straattoezicht verdeeld over de verschillende handhavingstaken. In onderstaande tabel geeft de rekenkamer het percentage en het aantal uren weer dat voor de handhavingstaken met een prioriteit is begroot. Vervolgens wordt weergegeven hoeveel uur nog begroot is voor overige handhavingstaken.

Tabel 3.4 - Urenverdeling over prioriteiten en overige handhavingstaken

	2009		2010	
	Uren	Percentage	Uren	Percentage
Parkeren (betaald)	7.469	27%	4.000	19%
Parkeren (fout)	7.850	28%	5.000	23%
Afval	2.700	10%	2.900	13%
Overlast honden	2.700	10%	2.600	12%
Markten en Kermissen	3.508	13%	3.650	17%
Grote Evenementen	900	3%	1.000	5%
Inverdan (+ verwijderen fietsen)	2.700	10%	2.000	9%
Gevelreclame		0%	350	2%
Totaal Prioriteiten	27.827	89%	21.500	81%
Overige handhavingstaken	3.300	11%	4.970²⁰	19%
Totaal handhavingstaken	31.127	100%	26.470	100%

Uit de tabel blijkt dat de meeste ureninzet is begroot voor de handhavingsprioriteiten (parkeren, afval, honden, evenementen en markten). In 2009 is hiervoor meer tijd begroot dan in 2010. Dit komt overeen met het uitgangspunt dat in het handhavingsbeleid is geformuleerd. Daarnaast kunnen we uit de tabel opmaken dat vooral de inzet voor het toezicht en handhaven van het parkeren is verminderd in 2010 ten opzichte van 2009. In totaal was daarvoor in 2009 15.319 begroot en in 2010 is dit nog maar 9.000. De begrote inzet voor afval, hondenoverlast, markten, kermissen en grote evenementen is - in absolute cijfers - vrijwel gelijk gebleven, maar relatief toegenomen.

De rekenkamer merkt op dat het aantal begrote uren in het handhavingsprogramma 2010 een grotere daling (15%) laat zien dan de daling in het aantal fte (6%) in 2010. Daarnaast heeft de rekenkamer gezien dat de afdeling straattoezicht in 2010 in de eigen begroting uit gaat van 23.763 productieve uren voor handhaving. Dit is 2.707 minder dan begroot in het handhavingsprogramma. Het is de rekenkamer niet duidelijk

²⁰ Hierin zijn ook de 1.200 uur opgenomen, die gereserveerd zijn voor de afhandeling van meldingen.

geworden waar deze verschillen door verklaard kunnen worden. De rekenkamer vraagt zich daarom af hoe betrouwbaar de urenbegroting in het handhavingsprogramma is.

De rekenkamer heeft van de afdeling straattoezicht gegevens ontvangen van de urenregistratie van de handhavers over de verschillende taken. De taakverdeling die bij de urenregistratie gehanteerd wordt sluit niet aan bij de taken die zijn opgenomen in het handhavingsprogramma. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het nalopen en afhandelen van meldingen in de gewerkte uren. Op basis van de verkregen gegevens kan de rekenkamer geen goede vergelijking maken tussen de begrote uren en de werkelijk bestede uren. Op een aantal onderdelen is een grove vergelijking wel mogelijk. Op basis daarvan constateert de rekenkamer dat de werkelijk bestede uren grote verschillen laten zien vergeleken met de begrote uren in het handhavingsprogramma. Een voorbeeld hiervan zijn de uren voor hondenovertradingen: begroot in 2010 2.900 uur, gerealiseerd in 2010²¹ 766 uur of parkeren begroot 9.000 uur, gerealiseerd in 2010 12.584 uur.

Inschaling en opleiding

De handhavers straattoezicht zijn ingedeeld in handhavers A en B. De handhavers A zitten in salarisschaal 6/7 en de handhavers B zitten in salarisschaal 8. Het gemiddelde opleidingsniveau is VMBO. Het vereiste opleidingsniveau voor de nieuwe functieprofielen is MBO. De handhavers van de gemeente Zaanstad gaan in 2011 allemaal een HTV opleiding volgen. De handhavers gaan een heel jaar naar school om hun opleidingsniveau te verhogen; van VMBO naar MBO. Bij het onderzoek dat de rekenkamer in Amsterdam in 3 stadsdelen verrichtte, bleek het opleidingsniveau van de handhavers MBO of HAVO te zijn.

Het college heeft besloten om per 1 januari 2011 de bestuurlijke strafbeschikking in te voeren voor overlastfeiten in de openbare ruimte en per 1 januari 2012 voor overlastfeiten betreffende de openbare orde. Door deze nieuwe bevoegdheden is het de bedoeling dat de handhavers vanaf 2012 meer gaan samenwerken met de politie op terreinen die te maken hebben met de openbare orde, zoals jongerenoverlast of alcoholgebruik in de openbare ruimte. De handhavers zullen dan, meer nog dan nu het geval is, bewoners aanspreken op hun gedrag. Een van de modules van de opleiding die de handhavers gaan volgen is dan ook communicatievaardigheden, zodat de handhavers voldoende toegerust zijn om de nieuwe taken uit te voeren.

3.1.2 Prestaties

De rekenkamer bekijkt in deze paragraaf de prestaties van de handhavers in verhouding tot de beschikbare uren. Hiervoor behandelt de rekenkamer eerst de resultaatafspraken die met de handhavers zijn gemaakt, vervolgens kijkt de rekenkamer naar de prestaties in verhouding tot het begrote aantal uren en tenslotte brengt de rekenkamer nog een aantal resultaten uit het handhavingsverslag 2010 in verband met het begrote aantal uren.

²¹ Gebaseerd op urenregistratie gegevens van 22 december 2010.

Resultaatgerichte afspraken

In het handhavingsbeleid is beschreven dat de opgenomen begrote capaciteit en de te leveren prestaties worden uitgewerkt in een werkplanning op medewerkerniveau. Dit worden resultaatgerichte afspraken (rga's) genoemd. De gemeente stuurt de medewerkers aan op basis van de afgesproken rga's. Met de medewerkers zijn in deze rga's onder andere afspraken gemaakt over het aantal op te maken naheffingsaanslagen of € 127-brieven of het aantal bedrijvencontroles in verband met een afvalcontract. De parkeertargets zijn voor iedere handhaver gelijk, waarbij een verdeelsleutel is toegepast naar taakaccenten. Aan het einde van 2010 is de verwachting dat 7 handhavers de afspraken uit de rga kunnen nakomen. Hiervan leveren 2 handhavers meer prestaties dan volgens de rga nodig is. De overige 10 handhavers lukt het niet om de rga's te halen. Er zijn hiervoor verschillende redenen aan te geven, zoals het stellen van andere prioriteiten door de leidinggevende, langdurig ziekteverzuim of het niet voldoen van de medewerker.

Prestaties uit het handhavingsverslag

De rekenkamer heeft het aantal begrote uren per handhavingstaak uit het handhavingsprogramma 2010 bekeken in relatie tot de prestaties van de eerste helft van 2010 uit het handhavingsverslag 2010. Ook dit kan een beeld geven over de mate waarin de uitvoering van de gemeente Zaanstad doeltreffend is. De rekenkamer doet dit alleen voor 2010, omdat over de voorgaande jaren geen gegevens beschikbaar zijn.

De rekenkamer valt het volgende op:

- De capaciteit die wordt ingezet op het surveilleren tijdens kermissen en evenementen (2.500 voor heel 2010) leidt niet tot een groot aantal boetes of waarschuwingen (1 beschikking). Dit kan worden verklaard doordat van de aanwezigheid van de handhavers een preventieve werking uitgaat.
- Voor het handhaven van caravans, campers en aanhangers op de openbare weg is op jaarbasis in 2010 450 uur begroot. In de eerste helft van 2010 zijn hierover 188 meldingen binnengekomen, er zijn 153 controles uitgevoerd, 109 zienswijze brieven en 16 beschikkingen geschreven en er zijn 8 objecten verwijderd. De rekenkamer vindt het aantal prestaties bij deze handhavingstaak hoog. De rekenkamer schat in dat dit niet binnen het begrote aantal uren van 225 gerealiseerd kan zijn.
- Voor de hondencontroles is voor heel 2010 2.000 uur ingepland. In de eerste helft van 2010 zijn 20 processen-verbaal opgemaakt voor hondenovertradingen. Dit betekent dat er - op basis van de begrote uren - 50 uur nodig is om 1 proces verbaal op te maken voor een hondenovertrading. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat van de aanwezigheid van de handhavers een preventieve werking uitgaat, waardoor hondenbezitters wellicht eerder geneigd zijn zich aan de regels te houden. Daarnaast blijkt uit de Zaanpeiling dat de bewoners in 2009 minder overlast van honden ervoeren dan in de jaren ervoor. En tenslotte is het constateren van een hondenovertrading op heterdaad voor de handhavers lastig.

De rekenkamer merkt hierbij op dat uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat bij verschillende onderdelen van het werk van de handhavers een andere manier van werken tot goede resultaten leidt. Niet altijd hoeft het werk van de handhavers gericht te zijn op het schrijven van bonnen. Bij de handhaving bij evenementen staat surveilleren voorop en zal er zelden sprake zijn van verbaliseren. Bij de handhaving van caravans, campers en aanhangers ligt de nadruk op waarschuwen (zienswijze brieven, stickers), die in de meeste gevallen voldoende is om de situatie te verhelpen. Verbaliseren is vooral noodzakelijk bij de handhaving van parkeren en het aanbod van afval.

3.1.3 Werktijden

De gemeente Zaanstad heeft in het handhavingsbeleid niets opgenomen over de werktijden van de handhavers. De rekenkamer acht de werktijden voor handhaving van belang, omdat overtredingen in de openbare ruimte niet alleen overdag van 9.00 tot 17.00 uur plaatsvinden. Vaak wordt afval 's avonds of in het weekend op een verkeerde plaats aangeboden, is de parkeerdruk 's avonds en in het weekend het grootst en honden worden vooral uitgelaten voordat bewoners naar het werk gaan en als zij thuis komen. Om handhavers effectief in te zetten moeten zij een groot deel van de dag op straat aanwezig zijn. Daarmee is dit een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende uitvoering. In deze paragraaf gaat de rekenkamer kort in op de werktijden van de handhavers.

De werktijden van de handhavers zijn ingedeeld in verschillende diensten. De handhavers gaan vrijwel altijd in koppels aan het werk. De belangrijkste reden hiervoor is de veiligheid van de medewerkers te waarborgen. In onderstaande tabel geeft de rekenkamer de dagen van de week weer en de diensten die de handhavers op die dag werken.

Tabel 3.5 - Werktijden handhavers

dag	7.30-16.00	8.30-17.00	9.30-18.00	14.30-23.00	9.00-17.00
maandag	x	x	x		
dinsdag	x	x	x		
woensdag	x	x	x	x	
donderdag	x	x	x	x	
vrijdag	x	x	x	x	
zaterdag				x	x
zondag					

Uit de tabel blijkt dat de handhavers in verschillende diensten werken. Op 4 dagen in de week (woensdag, donderdag, vrijdag en zaterdag) werken de handhavers ook 's avonds. Er is dan veelal 1 koppel aanwezig. Op zaterdag werken 2 koppels overdag. Op zaterdag en in de avonden wordt hoofdzakelijk gecontroleerd op betaald en fout parkeren. De handhavers worden niet op zondag ingezet. De handhavers worden wel op zondag ingezet bij grote evenementen en op koopzondagen.

De rekenkamer constateert dat de handhavers ook in de avonduren en op zaterdag werken. De inzet van de handhavers is in de avonduren beperkt tot 1 koppel. Op zaterdag werken er overdag 2 koppels. De rekenkamer meent dat de gemeente Zaanstad kan overwegen om meer koppels in de avonduren in te zetten, in plaats van overdag. Een goede analyse van de probleemsituaties is daarbij van belang. Ook draagt een analyse van het naleefgedrag bij aan het bepalen of de inzet van de handhavers in de avonduren leidt tot een vergroting van het naleefgedrag van de bewoners.

3.1.4 Werkprocedures

In het handhavingsbeleid heeft de gemeente Zaanstad opgenomen dat de werkzaamheden plaatsvinden volgens werkprocessen en protocollen. Volgens de rekenkamer maken werkprocedures een eenduidige werkwijze mogelijk. Dat wil zeggen dat per handhavingstaak kan worden bepaald in welke situaties de handhavers de overtreder zullen waarschuwen en wanneer de handhavers overgaan tot sanctioneren.

Bij de afdeling straattoezicht zijn de werkprocedures niet ‘officieel’ vastgesteld. Volgens de gemeente Zaanstad geldt er door de verplichte juridische toetsing wel altijd een verplicht traject dat gevolgd moet worden. Dit is voornamelijk het geval bij APV-handhaving en de bestuursrechtelijke handhaving. Voor de parkeerhandhaving is geen werkprocedure.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad niet werkt met vastgestelde werkprocedures. De handhavers kennen de regels en voeren deze uit. De rekenkamer vindt dat, voor de continuïteit van de werkzaamheden, het wel beter is als de werkprocedures zijn vastgesteld.

3.1.5 Integriteit

Over de integriteit van de medewerkers is in het handhavingsbeleid niets opgenomen. De rekenkamer vindt integriteit wel van belang voor een doeltreffende uitvoering van handhaving. De handhavers openbare ruimte zijn veel zelfstandig op straat aanwezig. Door de aard van de werkzaamheden kunnen zij sneller te maken krijgen met integriteitskwesies dan andere ambtenaren. Handhavers kunnen bijvoorbeeld door goede contacten te onderhouden met bedrijven en bewoners in een spanningsveld terecht komen, doordat de bewoners vriendelijk zijn en de handhaver begrip krijgt voor de situatie, waardoor een handhaver langer gedoogd in plaats van overgaat tot sanctioneren.

Daarnaast zijn de handhavers door hun functie op straat een visitekaartje voor de gemeente. Dit vereist dat aan de houding en gedrag van de handhavers eisen worden gesteld. Zo wordt van handhavers verwacht dat zij netjes het uniform dragen of zich ook buiten diensttijd aan de verkeersregels houden.

Bij de afdeling straattoezicht is gebleken dat aandacht voor integriteit van de medewerkers van belang is. In het verleden hebben zich namelijk 2 voorvallen voorgedaan waarbij sprake was van misbruik van de bevoegdheden door de handhavers.

Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam heeft toen nader onderzoek gedaan. Op basis van dit onderzoek zijn de 2 medewerkers ontslagen.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijke van de handhavers van de afdeling straattoezicht verschillende maatregelen neemt om de integriteit van de medewerkers te verhogen. Hieronder volgen enkele voorbeelden van maatregelen die genomen zijn en maatregelen die op korte termijn genomen zullen worden.

- Alle medewerkers van de gemeente Zaanstad leggen de ambtseed af en krijgen een cursus integriteit aangeboden. Dit geldt ook voor de handhavers van de afdeling straattoezicht.
- In cursussen die de handhavers volgen wordt altijd aandacht besteed aan integriteit. Tijdens de cursussen worden, ter bespreking, praktijkvoorbeelden ingebracht waar de handhavers mee te maken krijgen.
- De handhavers gaan in koppels de straat op. Deze koppels rouleren dagelijks. Door in verschillende koppels te werken is er meer controle op de uitvoering van de werkzaamheden door elkaar. Het werken in koppels betekent ook dat handhavers minder snel geneigd zijn om acties te ondernemen die niet geoorloofd zijn.
- De leidinggevenden van de afdelingen Straattoezicht en wijkonderhoud hebben regelmatig overleg. Bij beide afdelingen is aandacht voor integriteitskwesties van belang. Zij wisselen ervaringen uit en leren van elkaar.
- Begin 2011 krijgen de handhavers een nieuw uniform. Hierbij wordt een uniformprotocol vastgesteld. Een medewerker zal dagelijks controleren of de handhavers de straat opgaan volgens de richtlijnen uit het uniformprotocol.
- Voor het beheer van de autosleutels komt er binnenkort een speciaal kastje met een token. Door de token kunnen alleen de handhavers die op dat moment een dienst met de auto hebben, het kastje openen en een autosleutel pakken. Hierdoor is er meer controle op de handhavers bij het meenemen van een auto.

De rekenkamer signaleert dat integriteit binnen de afdeling straattoezicht aandacht behoeft en krijgt.

Box 3.1 - De rekenkamer op pad met de handhavers in Zaandam Noord

We gaan met de auto op pad en de gebiedscoördinator controleert de benzine. Het is een eind rijden naar en door Zaanstad Noord. De gebiedscoördinator wil ons vandaag een indruk geven van het gebied.

We beginnen de ochtend in de industrieterreinen waar de avond ervoor een schouw is uitgevoerd door de wijkagent, een vertegenwoordiger van de ondernemersvereniging en een medewerker van openbare orde en veiligheid van de gemeente. De bedoeling was dat de brandweer ook aanwezig zou zijn, maar die kon op het laatste moment niet.

Uit de schouw bleek dat het er eigenlijk best netjes uitzag. We constateren wat pallets op de openbare weg, veel reclameuitingen en ontbrekende verlichting bij de kantoren. Volgens de nieuwe Algemeen Plaatselijke Verordening kan niet meer worden gehandhaafd op reclameuitingen, wel op reclameborden. In dit gebied staan ook veel aanhangwagens en opleggers. Dit gebied is daarvoor speciaal aangewezen, dus deze mogen hier staan.

Op deze ochtend heeft de gebiedscoördinator niet zo veel meldingen om achteraan te gaan. Normaal zijn dit er heel veel en heeft de gebiedscoördinator een dagtaak aan het nalopen of in de gaten houden van de meldingen.

De gebiedscoördinator laat de rekenkamer zien dat in een straatje in Krommenie regelmatig gecontroleerd moet worden op fout parkeren op de stoep. Hierover is een melding binnengekomen van een bewoner die er nu met zijn rollator niet langs kan. Dit lijkt effect te hebben, want de auto die de gebiedscoördinator de dag ervoor heeft bekeurd staat nu netjes geparkeerd. Een stoep verder staan ook auto's met 2 wielen op de stoep. Deze bekeurt de gebiedscoördinator niet, omdat de stoep daar iets breder is en de mensen daar nog wel over de stoep kunnen lopen.

We rijden verder en controleren een melding over aanhangers op een parkeerplaats. Op de parkeerplaats staat het inderdaad vol met aanhangers, een caravan, een camper, zeecontainers en bouwcontainers. De meeste aanhangers hebben een kenteken. De gebiedscoördinator maakt een foto van het kenteken en van de aanhanger, zodat de eigenaar kan worden aangeschreven met het verzoek de aanhanger te verwijderen (zienswijze). Als de aanhanger niet wordt verwijderd door de eigenaar dan volgt er een beschikking. De aanhangers zonder kenteken krijgen een sticker. Op de sticker staat het verzoek de aanhanger binnen 3 dagen te verwijderen. Daarna volgt een beschikking en mag de gemeente de aanhangers verwijderen. De gebiedscoördinator moet dan wel 3 dagen achter elkaar de aanhanger op dezelfde plek constateren. De bouwcontainers mogen daar staan, daarvoor is een vergunning afgegeven, de eigenaar van dat bedrijf mag overal in Zaanstad zijn bouwcontainers plaatsen. Op een parkeerplaats iets verderop zien we nog meer aanhangers staan.

In Saendelft blijken ze aan de weg bezig te zijn. Hierdoor is het erg lastig om Saendelft binnen te komen. Dit doen we via een modderig weggetje. De gebiedscoördinator gaat daarover contact opnemen met iemand binnen de gemeente om dit te melden. We komen een bewoonster tegen die haar hond los laat lopen. De gebiedscoördinator spreekt haar aan en waarschuwt haar. De bewoonster zegt dat ze niet wist dat haar hond niet los mag lopen. We rijden verder door Saendelft, voor zover dit gaat vanwege alle wegoptrekingen. We controleren of een eerder aangeschreven autowrak al verwijderd is. Die blijkt er nog te staan. Op een grasveld waar geen honden mogen komen, zien we een hond los lopen. Helaas zijn we in de auto en is het lastig om snel bij de hondeneigenaar te komen om deze aan te spreken.

Verder op de ronde door Zaandam Noord wil de gebiedscoördinator ons een autowrak laten zien. De auto blijkt geen wrak meer, maar een verbrande, in stukken geknipte auto waar het kenteken en chassisnummer van verwijderd zijn. Het is voor de politie en de handhavers niet meer te achterhalen wie de eigenaar is van deze auto en wie de auto daar op die manier heeft achtergelaten. De auto moet verwijderd worden.

Vlakbij het autowrak, bij de UMTS mast bij Westzanerdijk, heeft vroeger een boerderij gestaan. De boerderij staat er niet meer, waardoor het een braakliggend terrein is dat zich erg goed leent voor illegale dumpingen. Dat blijkt, want het ligt er vol met afval (verfblikken, bouwmaterialen, huishoudelijk afval etc.). De gebiedscoördinator neemt contact op met het bedrijf dat dit afval verwijdert voor de gemeente. De gebiedscoördinator heeft aan de wijkmanager van dit gebied gevraagd of er een hek geplaatst kan worden, zodat het terrein ontoegankelijk wordt.

3.2 Informatiegestuurd

In het tweede hoofdstuk is de rekenkamer ingegaan op de uitgangspunten die de gemeente Zaanstad hanteert bij informatiegestuurd handhaven. Het ging daarbij vooral om de wijze waarop gebruik is gemaakt van de beschikbare informatie om het handhavingsbeleid op te stellen. In dit hoofdstuk bedoelen we met informatiegestuurd handhaven de manier waarop de beschikbare informatie over de kwaliteit van de openbare ruimte en het naleefgedrag van de burgers wordt gebruikt om de handhavers aan te sturen.

Het belangrijkste uitgangspunt voor de gemeente Zaanstad om de beschikbare handhavingscapaciteit te verdelen zijn de door het bestuur gestelde prioriteiten. Vervolgens zou binnen de prioriteiten bekeken moeten worden op welke locaties en tijdstippen de handhavers het beste kunnen worden ingezet. De gemeente Zaanstad maakt daarvoor gebruik van de volgende informatiebronnen:

- Meldingen/klachten uit ARIS
- Kennis van de gebiedscoördinatoren
- Kennis van maatschappelijke organisaties, zoals scholen
- Zaanpeilingen
- Informatie van wijkmanagers
- Informatie van wijkoverleggen

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente Zaanstad zoveel mogelijk informatie gebruikt om de roosters in te delen. Daarentegen is de manier waarop Zaanstad nu gebruik maakt van de informatie onvoldoende transparant en systematisch. Er worden bijvoorbeeld geen managementrapportages opgesteld waaruit blijkt op welke tijdstippen en locaties de meeste overtredingen plaatsvinden. De bestaande registratiesystemen van de gemeente Zaanstad zijn op dit moment ook niet geschikt om snel en gemakkelijk managementrapportages te genereren.

De gemeente Zaanstad registreert alle binnengekomen meldingen in ARIS, maar kan hieruit niet snel inzichtelijk maken, waaruit blijkt op welke locatie vaak dezelfde

meldingen worden gedaan. Dit is een belangrijke informatiebron om de handhavers aan te sturen. Daarnaast is het voor de gemeente Zaanstad niet mogelijk om inzichtelijk te maken in welke wijken de meeste processen-verbaal voor een bepaalde overtreding worden opgemaakt. Als hier goede managementinformatie over beschikbaar is, dan kunnen de handhavers gericht op pad gaan. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een systeem waarbij de handhavers met pda of Iphone de straat opgaan. Daarmee kunnen de handhavers snel overtredingen in het systeem inboeken en kunnen er vervolgens rapportages worden uitgedraaid waarbij zichtbaar is welke route de handhavers hebben gelopen en waar welke overtredingen zijn geconstateerd. Ook is het hiermee mogelijk om bijvoorbeeld aan te geven of er op een bepaalde locatie veel afval naast een container is geconstateerd.

Box 3.2 - De rekenkamer op pad op afvalcontrole

We gaan op pad met de afvalwagen. Het is druilerig en koud. We starten in het centrum van Zaandam, Inverdan. Al snel zien we het afval van de bedrijven op straat liggen. Veel afval wordt op de juiste wijze in containers of zakken aangeboden, maar moet nog worden opgehaald. In een steegje zien we een grote berg vuilniszakken. We halen een aantal zakken uit de berg en schudden deze leeg in de wagen. We vinden een gekopieerde menukaart waardoor we weten van welk bedrijf het afval afkomstig is. Later, als we voor de deur van het restaurant langsrijden, blijkt dat iemand aanwezig is in de zaak. We gaan naar binnen om het personeel te vragen het afval op te ruimen. We spreken af dat ze voor 13.00 uur het afval hebben opgeruimd en dat het afval in het vervolg niet meer op deze manier wordt aangeboden.

We rijden door en vinden verderop nog een aantal zakken naast een container. Ook in deze zakken vinden we adressen. Dit wordt genoteerd in het kladblok (tijd, locatie, container of cocon). Deze bewoners kunnen worden aangeschreven met een kostenverhaalbrief. Bewoners of bedrijven kunnen worden aangeschreven als de handhavers een envelop vinden met postcode en huisnummer erop.

Aan de kant van de weg vinden we een losse vuilniszak. Ook hierin zit een adres. We kloppen aan bij het bedrijf. Het blijkt een pas geopend internetcafé te zijn. De eigenaar had de zak daar tijdelijk neergezet en wilde deze meenemen als hij het bedrijf verliet. De handhaver neemt een kopie mee van het afvalcontract en controleert later op kantoor of dit contract inderdaad nog geldend is.

Bij een complex met studentenwoningen staan vaak veel zakken naast de containers. De locatie wordt daarom 2 keer per week op dinsdag en donderdag gecontroleerd. In overleg met de beheerder van dit complex is afgesproken dat de bewoners niet direct een € 127 brief ontvangen, maar eerst een rode kaart. De handhaver houdt een lijstje bij van bewoners die hij een rode kaart heeft gegeven. Als een adres 2 keer in de zakken wordt aangetroffen wordt een proces verbaal opgemaakt.

We rijden langs de afvalinzameling om de wagen te legen en vervolgen onze ronde door Poelenburg en Peldersveld. We vinden hier 1 zak met adres. Verder prikken we nog wel enkele zakken, maar over het algemeen treffen we hier weinig afval naast de containers aan. Als hier afval ligt, dan is dit voornamelijk grofvuil. Grofvuil moet worden opgehaald door wijkservice.

We rijden nog langs een paar locaties waar vaak veel afval naast de containers wordt aangetroffen. Ook nu is het raak en vinden we nog een paar adressen.

3.3 Samenwerking

In het tweede hoofdstuk heeft de rekenkamer bekeken of de gemeente Zaanstad transparant heeft gemaakt op welke wijze de samenhang en de samenwerking met de bij handhaving betrokken partijen vorm krijgt. De rekenkamer constateerde daarbij dat de samenwerking met de betrokken partijen vooral op de hoofdlijnen wordt beschreven. De afdeling straattoezicht werkt met verschillende partijen samen. De manier waar de samenwerking wordt vormgegeven is niet in formele afspraken vastgelegd. In deze paragraaf bekijkt de rekenkamer hoe de samenwerking in de praktijk tussen de handhavers en de betrokken partijen verloopt.

In het handhavingsprogramma 2010 geeft Zaanstad voor de verschillende handhavingstaken aan met welke partners daarbij samenwerking van belang is. In tabel 3.6 heeft de rekenkamer daarvan een samenvatting gegeven.

Tabel 3.6 - Samenwerkingspartners handhaving afdeling straattoezicht

Intern (aantal taken)	Extern (aantal taken)
Wijkmanagement (18)	Politie (15)
Communicatie (8)	Overige handhavingspartners (1)
Bouw- en Milieuvergunningen (5)	
Milieu- en Gebruikstoezicht (4)	
Brandweer (4)	
Realisatie en Beheer (3)	
Klant Contact Centrum (3)	
Technische Vergunningen (3)	
Dienst Stadsbedrijven (2)	
Projectbureau Inverdan (1)	
Klant Contact Vergunningen (1)	

Hieruit blijkt dat de afdeling Wijkmanagement, de afdeling Communicatie en de politie de belangrijkste samenwerkingspartners van de afdeling straattoezicht zijn. De samenwerking met de afdeling communicatie komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Wijkmanagement

De samenwerking met de afdeling Wijkmanagement komt onder andere tot uiting in de zogenaamde gebiedsteams. In de gebiedsteams bespreken de verantwoordelijk afdelingshoofden (Wijkmanagement, Economische Zaken, Welzijn en Zorg, Ruimtelijke Ontwikkeling) iedere maand de belangrijkste problemen in de wijk. Zij besluiten welke problemen met voorrang moeten worden aangepakt. Op operationeel niveau vindt er in het kader van de gebiedsteams ook een overleg plaats. Dit overleg is een keer per kwartaal. De gebiedscoördinatoren van de afdeling straattoezicht nemen daaraan deel. Hierin worden voornamelijk onderwerpen besproken die te maken hebben met openbare ruimte.

De gebiedscoördinatoren zijn het aanspreekpunt voor de wijkmanagers in hun gebied. Om de samenwerking tussen de gebiedscoördinatoren en de wijkmanagers te verbeteren hebben de gebiedscoördinatoren een week meegelopen met een van de wijkmanagers.

Politie

De samenwerking met de politie is onder andere georganiseerd in het 'integraal veiligheidsoverleg'. Dit overleg vindt structureel plaats en wordt georganiseerd door Openbare Orde en Veiligheid (OOV). De deelnemers van dit overleg zijn 2 unithoofden van de politie Zaanstad, het sectorhoofd Handhaving, sectorhoofd Wijkmanagement en het sectorhoofd OOV. In dit overleg komen ingewikkelde dossiers aan de orde en de (knelpunten) samenwerking tussen de partijen en worden beleidsdocumenten besproken.

De leidinggevende van de afdeling straattoezicht heeft gemiddeld één keer per maand contact met een chef bureau van de een van de politiekantoren. Dit is geen structureel overleg. Dit vindt plaats als een van beide partijen daar behoefte aan heeft.

De handhavers en de politie voeren ook gezamenlijke acties uit. Tot nu toe gebeurt dit niet structureel. Voor 2011 is afgesproken dat de afdeling straattoezicht een keer per kwartaal een gezamenlijke handhavingsactie met de politie zal uitvoeren. Deze acties vinden plaats in een vooraf bepaald gebied of aan de hand van een bepaald thema.

De handhavers hebben bij de uitvoering van hun werk direct te maken met de politie. De handhavers hebben een portofoon bij zich als zij de straat op gaan. Via deze portofoon staan de handhavers direct in contact met de meldkamer van de politie. De handhavers nemen bijvoorbeeld contact op met de politie als zij een overtreder willen aanhouden. Dit kan gebeuren als een overtreder zich erg agressief gedraagt. De politie komt de handhavers dan te hulp en ze houden de overtreder aan. Dit gebeurt ongeveer zo'n 15 keer per jaar.

De politie kan met de portofoon ook in contact treden met de handhavers. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een auto op een gevaarlijke plaats geparkeerd staat en deze met spoed moet worden weggehaald. De politie kan ook contact opnemen met de handhavers als een bewoner bijvoorbeeld overlast ondervindt van een blaffende hond bij de burens.

De politie vraagt de handhavers ook om hulp bij acties van de politie zoals het ‘Donkere dagen Offensief’. De politie richt zich daarbij op het voorkomen van overvallen. De politie houdt dan een presentatie voor de handhavers tijdens het afdelingsoverleg. Daarmee legt de politie uit wat de actie inhoudt en op welke manier de handhavers de politie kunnen helpen. In dit voorbeeld worden de handhavers vooral gevraagd om alert te zijn op signalen.

De betrokken die de rekenkamer gesproken heeft zijn tevreden over de samenwerking. Tussen de samenwerkingspartners zijn geen afspraken vastgelegd en daardoor wordt periodiek niet beoordeeld of de samenwerking van verbeteren.

Box 3.3 - De rekenkamer mee op parkeercontrole

De eerste locatie is recht tegenover het kantoor. We worden direct aangesproken door een bewoner die wil weten waar ze haar auto moet parkeren. Op deze parkeerplaats mag ze maar 2 uur staan en ze heeft een hele dag cursus. De handhavers denken mee. De bewoner heeft al een kaartje gekocht en besluit om iedere 2 uur uit de cursus te stappen om een nieuw parkeerkaartje te kopen.

Even verderop zit een man in een auto zonder parkeerkaartje gekocht te hebben. Deze man wordt daar door de handhavers op aangesproken. De man besluit ergens een parkeerplek te zoeken waar het geen betaald parkeren is en rijdt weg. De andere auto's hebben netjes betaald of hebben een vergunning voor de betaald parkeergebieden in Zaanstad of een gehandicapten-parkeerkaart.

We stappen weer in de auto en rijden door naar een volgend parkeerterrein. De meeste bestuurders hebben een parkeerkaartje gekocht of een parkeervergunning. We zien een auto zonder parkeerkaartje. Deze bestuurder krijgt een naheffingsaanslag. De gegevens van de auto worden in een handcomputer ingevoerd en er wordt een bon geprint. Het duurt lang voordat de bon eruit komt. We rijden nog langs andere betaald parkeerplekken in het centrum van Zaandam. We schrijven nog 3 naheffingsaanslagen.

Daarna gaan we op weg naar betaald parkeerplekken buiten het centrum van Zaandam. Onderweg horen we over de portofoon dat een ander handhavingskoppel een aanhouding heeft in Krommenie. We besluiten daar naar toe te rijden om te kijken of daar assistentie nodig is. Onderweg proberen we de betrokken handhavers te pakken te krijgen, maar dat lukt niet. Als we daar aankomen zijn de handhavers al weg naar het politiebureau. Degene die is aangehouden blijkt geen onbekende te zijn van de handhavers. Ze zijn blij dat hij nu een keer is aangehouden.

Op de terugweg klinkt de meldkamer van de politie over de portofoon met een oproep voor de handhavers. We krijgen het verzoek van de politie om een melding over een blaffende hond na te gaan. We zijn redelijk in de buurt. We zijn er snel. De melder is verrast dat we er zo snel zijn. Hij heeft last van een blaffende hond van de burens. Hij is erg boos. Hij dreigt “er vallen binnenkort doden als de honden niet snel stoppen met blaffen”. Wij horen de honden ook blaffen en begrijpen dat dit vervelend is als je er naast woont. De honden klinken behoorlijk agressief. De bewoners van de woning zijn niet thuis. De handhavers kunnen niet veel aan de

situatie veranderen. Zij doen een rode kaart in de brievenbus van de woning met de honden. Op deze kaart staat dat handhaving is langs geweest en de bewoner wordt verzocht contact op te nemen met de gemeente. Uiteindelijk is de melder gekalmeerd. Het lijkt er wel op dat hier meer aan de hand is dan alleen overlast van de honden. De handhavers zullen deze melding doorgeven aan de gebiedscoördinator van dit gebied.

Hierna gaan we op weg naar een melding in Westzaan. Hier zouden auto's verkeerd geparkeerd staan wat leidt tot een gevaarlijke situatie. Onderweg worden we gebeld door de secretaresse van de afdeling. Er is een spoedmelding binnen gekregen van iemand die zijn garage niet uit kan, omdat er een auto voor de deur geparkeerd staat. We krijgen helaas een verkeerd adres door, waardoor we eerst naar Wormerveer rijden, terwijl het uiteindelijk in Zaandam blijkt te zijn. Een ander koppel handhavers handelt deze situatie uiteindelijk af.

Hierna rijden we nog maar naar een betaald parkeren parkeerplaats achter het station. Alle auto's hebben keurig betaald.

3.4 Communicatie

Communicatie is bij handhaving van groot belang. In de vorige paragraaf hebben we al geconstateerd dat de afdeling communicatie een belangrijke samenwerkingspartner is van de afdeling straattoezicht. De burgers en bedrijven moeten namelijk op zijn minst goed op de hoogte zijn van de geldende wetten en regels, zodat zij zich daar ook aan kunnen houden. Communicatie is een belangrijke vorm van preventieve handhaving.

De gemeente Zaanstad hecht in de naleefstrategie vooral belang aan communicatie in relatie tot het vergroten van het naleefgedrag van burgers en bedrijven. Hierbij worden verschillende groepen nalevers onderscheiden en wordt per groep een andere communicatievorm gekozen.

Voorbeelden van communicatiemiddelen die in 2009 zijn ingezet voor de afdeling handhaving zijn het uitdelen van hondenkoekjes aan hondenbezitters die zich keurig aan de regels houden of het uitdelen van een bedankkaartje aan ouders die hun auto netjes in een parkeervak zetten bij het naar school brengen van de kinderen.

De sector handhaving en de afdeling communicatie stellen jaarlijks een communicatiekalender op. In deze communicatiekalender worden alle handhavingsacties ingepland over het hele jaar.²² De rekenkamer constateert dat in de communicatiekalender 2009 en de communicatiekalender van de eerste helft van 2010 weinig inzet van communicatie voor de afdeling straattoezicht is opgenomen. Het betreft hier alleen inzet voor de nieuwe uniformen van de handhavers²³ en communicatie voor de

²² Gemeente Zaanstad, *Handhavingsprogramma 2010*, p. 7.

²³ Deze uniformen zijn er nog niet.

handhavingsdagen. Tussen de afdelingen Straattoezicht en Communicatie worden ook separate afspraken gemaakt als acties of projecten daarom vragen.

In het handhavingsprogramma 2010 is opgenomen dat in 2010 een inventarisatie plaats vindt welke doelgroepen er bij de verschillende handhavingstaken onderscheiden worden. Op basis hiervan kan voor de belangrijkste doelgroepen een onderbouwde en passende manier van toezicht worden ingezet om het naleefgedrag te verbeteren.²⁴ Deze doelgroepenanalyse is eind 2010 nog niet uitgevoerd. Begin 2011 wordt hiermee gestart bij milieutoezicht. Als dit succesvol is wordt dit ook toegepast bij straattoezicht.

Tijdens de bijeenkomsten met de wijkoverleggen zijn ook enkele punten naar voren gekomen waarbij communicatie een rol speelt. Zo bleek onder meer bij het wijkoverleg van Rooswijk dat de bewoners allerlei verwachtingen hadden van de handhavers, terwijl de afdeling handhaving niet het juiste aanspreekpunt was voor deze problemen. Ook waren handhavers niet bij het wijkoverleg aanwezig, terwijl de bewoners en het bestuur dat wel verwachtten. In Zaandam Zuid kwam een ander punt naar voren, namelijk dat de gemeente niet (meer) informatie verspreidde onder de bewoners over de regels voor hondenbezitters. Ook de borden bij de hondenuitrenggebieden staan veelal niet meer op de juiste locatie. Daarnaast noemden zij dat de gemeente niet naar de bewoners communiceerde over de acties die wel of niet werden genomen naar aanleiding van een melding.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad communicatie voor handhaving beter kan inzetten dan zij nu doet. Ook hierbij is het van belang een analyse te maken van het naleefgedrag van de doelgroep. Op basis van deze analyse kan bepaald worden welk communicatiemiddel het beste voor die doelgroep kan worden ingezet om het naleefgedrag te vergroten. Verder kan de afdeling straattoezicht de inwoners van Zaanstad duidelijker maken welke bevoegdheden zij heeft. Op die manier kan beter aan de verwachtingen van de burgers tegemoet gekomen worden. Tenslotte signaleert de rekenkamer dat bewoners niet tevreden zijn over de communicatie van de gemeente. De gemeente moet enerzijds herhaaldelijk duidelijk maken wat de regels zijn en anderzijds altijd terugkoppelen wat zij met meldingen of informatie van burgers doet.

3.5 Conclusies

De rekenkamer is van oordeel dat de uitvoering van de handhaving niet altijd optimaal is. Dit is deels het gevolg van het feit, dat de gemeente Zaanstad in het handhavingsbeleid weinig aandacht heeft voor handhavingsmaatregelen. Meer aandacht hiervoor in combinatie met een analyse van het naleefgedrag van de burgers zorgt ervoor dat de juiste maatregel op de juiste plek en tijd wordt uitgevoerd en daardoor tot een meer doeltreffende manier van handhaving.

²⁴ Gemeente Zaanstad, *Handhavingsprogramma 2010*, p. 7.

Waar de gemeente Zaanstad wel handhavingsmaatregelen heeft vastgesteld, zoals over een minimumbasisniveau aan capaciteit, werkprocessen, informatiegestuurd handhaven, samenwerking en communicatie, worden die maatregelen niet altijd uitgevoerd.

Capaciteit

De gemeente Zaanstad heeft in het handhavingsbeleid vastgelegd dat de beschikbare handhavingscapaciteit toereikend is om een minimum basisniveau te waarborgen. Zaanstad heeft echter niet expliciet gemaakt wanneer hiervan sprake is. Het aantal handhavers is in 2010 met 21,4 fte iets lager dan in 2009 (22,5 fte). Ook constateert de rekenkamer dat het aantal begrote uren in het handhavingsprogramma niet aansluit bij het aantal fte.

De leiding van de afdeling handhaving maakt met alle medewerkers afzonderlijk afspraken over de te leveren prestaties. Het lukt een meerderheid van de handhavers niet om de afgesproken prestaties te leveren. Ook is het gemiddelde opleidingsniveau van de handhavers aan de lage kant. De handhavers moeten in 2011 allemaal een opleiding volgen, zodat het opleidingsniveau van de handhavers verhoogd wordt. Aandacht voor houding en gedrag en integriteit van de handhavers is van belang. Dit heeft te maken met de aard van de werkzaamheden. De rekenkamer constateert dat de gemeente verschillende maatregelen neemt om de integriteit van de medewerkers te verhogen, zoals werken in koppels, die regelmatig rouleren, afspraken over het gebruik van auto's, afspraken over het dragen van het uniform en extra aandacht voor integriteit bij cursussen.

Werkprocessen

Over de werkprocedures heeft de gemeente Zaanstad vastgelegd dat de werkzaamheden plaatsvinden volgens werkprocessen en protocollen. De rekenkamer constateert dat de handhavers de werkzaamheden uitvoeren zonder dat er vastgestelde werkprocedures zijn. Door de verplichte juridische toetsing moet er altijd wel een verplicht traject gevolgd worden. De rekenkamer vindt dat het voor de continuïteit van de werkzaamheden beter is als er wel werkprocedures worden opgesteld voor de handhavers openbare ruimte.

Samenwerking

Bij de uitvoering van de samenwerking zijn met de betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld de politie, geen afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking. Er is wel regelmatig overleg en contact met de politie en de andere afdelingen binnen de gemeente. Deze manier van samenwerken verloopt naar te tevredenheid van de betrokkenen.

Informatiegestuurd handhaven

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad tekort schiet bij het informatiegestuurd handhaven. Dit is in het handhavingsbeleid opgenomen als een van de belangrijkste uitgangspunten. Bij de gemeente Zaanstad ontbreekt het echter aan

faciliteiten, waardoor het informatiegestuurd handhaven ook minder gemakkelijk kan worden uitgevoerd. Een verbetering van de registratiesystemen kan zorgen voor betere managementinformatie, waardoor kan worden bepaald welke problemen er volgens de bewoners in de wijk zijn (meldingen per wijk) en hoeveel boetes de handhavers in een bepaalde wijk uitschrijven. Dit kan leiden tot een gerichtere inzet van de handhavers in de wijk, waardoor de uitvoering doeltreffender kan zijn.

Communicatie

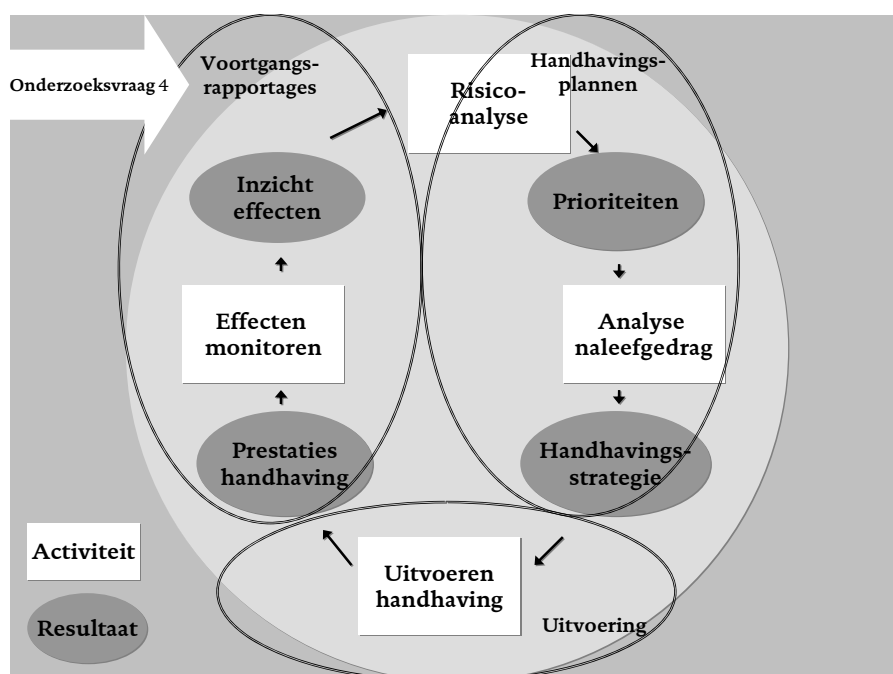
Op het gebied van communicatie is een aantal punten te noemen, die voor verbetering vatbaar zijn. De wijze van communicatie kan beter op een bepaalde doelgroep worden afgestemd, als meer inzicht bestaat in het naleefgedrag van de desbetreffende groep. Verder kan de afdeling straattoezicht de inwoners van Zaanstad duidelijker maken welke bevoegdheden zij heeft. Op die manier kan beter aan de verwachtingen van de burgers tegemoet gekomen worden. Tenslotte moet de gemeente zorgvuldiger met communicatie met burgers omgaan: enerzijds herhaaldelijk duidelijk maken wat de regels zijn en anderzijds altijd terugkoppelen wat zij met meldingen of informatie van burgers doet.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk bekijkt de rekenkamer of de gemeente Zaanstad de doelen behaalt die zij zichzelf heeft gesteld voor handhaving openbare ruimte. De rekenkamer beantwoordt de volgende onderzoeksvraag:

4. In hoeverre worden de beoogde effecten in de openbare ruimte gerealiseerd?
- Worden de beoogde prestaties geleverd?
 - Wordt het beoogde naleefgedrag in de openbare ruimte gerealiseerd?
 - Worden de beoogde effecten in de openbare ruimte gerealiseerd?

Figuur 4.1 - Onderzoeksvraag 4 in de cyclus programmatisch handhaven



De rekenkamer gebruikt voor de beantwoording van deze vraag het volgende toetsingskader.

Tabel 4.1 - Toetsingskader onderzoeksvraag 4

Norm	Toetsaspect
De gestelde doelen voor handhaving worden behaald.	- De beoogde prestaties worden gerealiseerd. - Het gewenste naleefgedrag wordt gerealiseerd. - De kwaliteit van de openbare ruimte wordt beter gewaardeerd door bewoners.

In de programmabegroting 2009, 2010 en 2011 heeft de gemeente Zaanstad doelen gesteld om een schone, hele en veilige openbare ruimte te realiseren. Handhaving openbare ruimte levert hieraan een bijdrage om de doelen te realiseren. In dit hoofdstuk bekijkt de rekenkamer of de beoogde maatschappelijk effecten worden gerealiseerd.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bekijkt de rekenkamer of de gemeente Zaanstad de door haar beoogde prestaties behaalt. Dit doet de rekenkamer aan de hand van de indicatoren, die de gemeente zelf heeft gesteld in de programmabegrotingen. In de tweede paragraaf doet de rekenkamer hetzelfde maar dan voor de beoogde effecten die de gemeente Zaanstad wil behalen en waaraan handhaving een bijdrage levert.

In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk gaat de rekenkamer uitgebreider in op de waardering die bewoners aan de kwaliteit van de openbare ruimte geven en aan de rol van de handhavers daarbij. De gemeente heeft de waardering van bewoners ook betrokken bij de maatschappelijke effecten die zij als doel heeft gesteld, maar de rekenkamer ziet aanleiding om uitgebreider op dit onderwerp in te gaan. Achtergrond hiervan is mede het verzoek van de gemeenteraad om bij dit onderzoek expliciet in te gaan op de waardering van de bewoners voor de handhaving openbare ruimte.

De rekenkamer onderzoekt de waardering van de bewoners voor de kwaliteit van de openbare ruimte aan de hand van de gegevens uit de Zaanpeilingen en op grond van opvattingen van bewoners in 4 wijken in Zaanstad over de handhaving.

De rekenkamer toetst niet of het gewenste naleefgedrag wordt gerealiseerd. De gemeente Zaanstad heeft geen naleefdoelen geformuleerd en er zijn dus geen resultaten beschikbaar om uitspraken over te doen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat de rekenkamer tenslotte in op monitoring en evaluatie van resultaten.

4.1 Realisatie prestatiedoelstellingen

In deze paragraaf laat de rekenkamer zien welke prestaties de handhavers openbare ruimte in 2006, 2007, 2008, 2009 en de eerste helft van 2010 hebben geleverd. De rekenkamer zet de geleverde prestaties af tegen de beoogde prestaties die de gemeente Zaanstad zichzelf heeft gesteld in de programmabegrotingen. Als indicatoren heeft de gemeente enerzijds het aantal opgemaakte processen-verbaal en andere geconstateerde overtredingen opgenomen en anderzijds het aantal meldingen over overlast en de afhandeltijd daarvan.

Geconstateerde overtredingen

Het totale aantal geconstateerde overtredingen kan worden onderverdeeld in zogenaamde naheffingsaanslagen (boetes voor niet betaald parkeren), Wet Mulderfeiten (o.a. fout parkeren), afvalovertredingen (afvalzakken naast de container) en overig (o.a. honden-overtredingen). Onderstaande tabellen 4.2 en 4.3 laten zien hoeveel prestaties door de gemeente Zaanstad werden beoogd en zijn gerealiseerd.

Tabel 4.2 - Beoogde en gerealiseerde totale aantal prestaties

Prestaties	2006	2007	2008	2009	2010
Beoogd	12.225	n.b.	14.000	17.775	18.000
Gerealiseerd	13.437	17.965	15.992	13.118	14.003 ²⁵

²⁵ Betreft alleen de naheffingsaanslagen en de Wet-Mulderfeiten.

Zaanstad heeft als doel om het aantal prestaties op te voeren. In 2006 ging de gemeente uit van 12.225 geconstateerde overtredingen, in 2008 was dit al 14.000, terwijl voor 2010 18.000 geconstateerde overtredingen wordt verwacht.

Uit de tabel blijkt dat in 2006 en 2008 meer prestaties zijn gerealiseerd dan van tevoren beoogd. In 2009 zijn 13.118 prestaties geleverd, terwijl er 4.657 meer waren verwacht. In 2010 zijn 14.003 prestaties geleverd en waren er 18.000 verwacht. De rekenkamer constateert dat de verwachtingen die de gemeente Zaanstad zichzelf stelt te hoog zijn. De prestaties die in 2007 en 2008 konden worden gehaald zijn in 2009 en 2010 bij lange na niet meer bereikt, terwijl dit wel was beoogd.

In onderstaande tabel is een uitsplitsing gemaakt van de gerealiseerde aantallen.

Tabel 4.3 - Gerealiseerde aantallen naheffingsaanslagen, Wet Mulderfeiten, Afvalovertredingen

Prestatie	2006	2007	2008	2009	2010²⁶ (1^e helft)
Naheffingsaanslagen	8.825	11.844	9.881	7.035	3.200
Wet Mulder	3.830	5.527	5.752	5.801	3.676
Afval (€ 127 brieven)	306	348	127	282	231
Overig	476	246	232 ²⁷	n.b.	30 ²⁸
Totaal	13.437	17.965	15.992	13.118	7.148

Uit de tabel blijkt dat vooral in 2007 veel naheffingsaanslagen zijn geschreven. Na 2007 is een daling zichtbaar in het aantal naheffingsaanslagen per jaar. In de jaarrekening van 2009 zegt de gemeente Zaanstad dat de daling van het aantal naheffingsaanslagen in 2009 kan worden verklaard door problemen met het Eltratax systeem (handcomputers), storing van de parkeermeters en de inzet van medewerkers. De verwachting is dat in 2010 de ingezette daling van het gerealiseerde aantal naheffingsaanslagen zich doorzet. Volgens de gemeente zijn er ook in 2010 nog problemen met het Eltratax systeem. Met de leverancier zijn hiervoor verbeteringen afgesproken. Daarnaast zijn de meeste parkeermeters in Zaanstad verouderd, waardoor er vaak sprake is van storingen. Deze parkeermeters zullen in 2011 worden vervangen.

In hoofdstuk 3 constateerde de rekenkamer dat het aantal begrote uren voor de handhaving van betaald parkeren in 2010 fors is gedaald in verhouding tot 2009. Op grond daarvan mag een daling in het aantal prestaties ook worden verwacht.

Het aantal Wet Mulderfeiten ligt in 2007, 2008 en 2009 rond de 5.700. Op basis van de gegevens over het eerste half jaar van 2010 (7.148) is de verwachting dat in 2010 het aantal Wet Mulder bonnen in 2010 toeneemt ten opzichte van 2009.

²⁶ De rekenkamer heeft over deze aantallen geen gegevens ontvangen van de gemeente Zaanstad over heel 2010.

De rekenkamer heeft hier daarom de gegevens uit het *Handhavingsverslag 2010: januari - juni 2010* van de gemeente Zaanstad gebruikt.

²⁷ Dit getal is berekend door de aantallen beschikkingen van APV straattoezicht (84), wegsleepverordening (129), autowrakken (18) en marktverordening(1) bij elkaar op te tellen. bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2008*, p.166.

²⁸ Fietsen op marktterrein 10 + hondenoverlast 20.

Bij de afvalovertredingen is over de jaren geen duidelijke lijn zichtbaar. Vooral in 2008 zijn weinig afvalovertredingen beboet (127). De gegevens over de eerste helft van 2010 leiden tot de verwachting dat het aantal bekeurde afvalovertredingen hoger zal zijn dan in de voorgaande jaren. Ook als dit werkelijkheid wordt, constateren de handhavers niet meer dan één afvalovertreding per dag in Zaanstad. Hoewel er geen inzicht bestaat in het totale aantal gevallen, waarin bewoners of bedrijven de afvalregels overtreden, lijkt één geconstateerde afvalovertreding per dag de rekenkamer niet erg veel (in verhouding tot de omvang van het probleem).

De rekenkamer heeft de gemeente verzocht om gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen door de handhavers per wijk, maar deze blijken bij de gemeente niet beschikbaar. Dat is jammer, want daardoor kan er geen relatie worden gelegd tussen de locatie van de geconstateerde overtredingen en de inzet van de handhavers naar wijk en beleidsprioriteit. Ook bij de gemeente kan er daardoor weinig inzicht ontstaan in de effectiviteit van de inzet van de handhavers.

Meldingen

Naast de aantallen over de te leveren geconstateerde overtredingen heeft de gemeente Zaanstad ook het aantal verwachte en werkelijke meldingen als indicator van de prestaties opgenomen. In onderstaande tabellen geeft de rekenkamer hierover de gegevens weer.

Tabel 4.4 - Verwachte aantallen meldingen 2009, 2010 en 2011²⁹

Aantal meldingen	2009	2010	2011
Dumping afval	350	100 (450)	n.b.
Hondenoverlast	60	100	n.b.
(Fout)parkeren	250	400	300

Uit de gegevens voor 2009 en 2010 blijkt dat voor afvaldumpingen een grote daling in het aantal meldingen werd verwacht, van 350 in 2009 naar 100 in 2010. De gemeente Zaanstad heeft hierbij aangegeven dat het aantal van 100 abusievelijk in de programmabegroting is opgenomen en dat dit 450 had moeten zijn. Dat betekent dat het aantal verwachte meldingen voor afvaldumpingen, hondenoverlast en (fout)parkeren in 2010 aanzienlijk hoger was dan voor 2009.

Tabel 4.5 - Werkelijke aantallen meldingen

Aantal meldingen	2007	2008	2009	2010
Dumping afval	395	112	871	739
Hondenoverlast	63	112	115	172
(Fout)parkeren	286	465	415	118 (1 ^e helft)

²⁹ Voor de jaren 2007 en 2008 zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal verwachte meldingen.

Uit tabel 4.5 blijkt dat de bewoners in 2009 meer meldingen hebben gedaan dan de gemeente Zaanstad van te voren had verwacht. Het aantal werkelijke meldingen van afvaldumpingen is in 2009 ongeveer 2 en een halve keer hoger dan de verwachting. In de jaarrekening 2009 signaleert de gemeente Zaanstad dit ook. Zij zegt hiervoor geen duidelijke verklaring te kunnen geven. Ook in 2010 is het aantal meldingen van afvaldumpingen met 739 aanzienlijk meer dan verwacht. Ook het aantal meldingen van hondenoverlast is hoger dan van te voren geschat.

Het aantal meldingen over (fout) parkeren nam in 2009 iets af ten opzichte van 2008, maar het lag ruim hoger dan de verwachting. In de eerste helft van 2010 was echter sprake van relatief minder meldingen over (fout)parkeren.

In de programmabegroting 2010 heeft de gemeente Zaanstad ook een doelstelling opgenomen over de afhandeltijd van de ingekomen meldingen voor handhaving openbare ruimte. De doelstelling die de gemeente Zaanstad zichzelf heeft gesteld is dat 90% van de meldingen binnen 6 weken moet worden afgehandeld. Uit het handavingsverslag van de gemeente over de eerste helft van 2010 blijkt dat 85% van de meldingen binnen de 6 weken wordt afgehandeld. Volgens de gemeente worden de meeste meldingen nog dezelfde dag afgehandeld.

4.2 Realisatie effectdoelstellingen

De gemeente Zaanstad heeft in de programmabegrotingen van 2007 en 2008 nog geen effectdoelen opgenomen waaraan handhaving openbare ruimte een bijdrage kan leveren. In de programmabegrotingen 2009, 2010 en 2011 heeft de gemeente Zaanstad dit wel gedaan. In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer of de doelen die de gemeente Zaanstad zich heeft gesteld in de programmabegroting 2009 zijn gerealiseerd. De rekenkamer kan nog niet beoordelen of de doelen voor 2010 en 2011 zijn behaald. De rekenkamer koppelt in deze paragraaf de gegevens uit de Zaanpeilingen aan de effectdoelstellingen, effectindicatoren en beoogde resultaten uit de programmabegroting 2009. Hierdoor kan de rekenkamer inzicht geven in de mate waarin de gemeente Zaanstad de doelstellingen uit de programmabegroting 2009 behaalt.

De rekenkamer merkt hierbij op dat de gemeente Zaanstad ook andere indicatoren als effectindicatoren kan formuleren. Daarbij is te denken aan indicatoren die de omvang van de problemen aangeven: het werkelijke aantal verkeerd geparkeerde auto's op een willekeurige dag, de omvang van het verkeerd aangeboden afval of de omvang van het zwerfvuil, de hoeveelheid hondenpoep die niet wordt opgeruimd of het aantal loslopende honden. De gemeente doet echter geen onderzoek naar gegevens over dergelijke meer 'objectieve' indicatoren.

De effectdoelstellingen, effectindicatoren en beoogde resultaten uit de programmabegrotingen 2009 zijn in figuur 4.2 opgenomen.

Figuur 4.2 - Beoogde effectdoelstelling en realisatie handhaving openbare ruimte 2009

Effect	Een leefbare, schone en veilige stad			
		Realisatie 2007	Begroting 2009	Begroting 2012
Indicator	% inwoners dat overlast ondervindt van vervuiling in wijken	Afval en hondenpoep 1 ^e plaats van overlast in groot aantal wijken	Afval en hondenpoep uit de top 3 overlast van alle wijken	Afval en hondenpoep uit de top 5 overlast van alle wijken
Gerealiseerd		Realisatie 2007	Begroting 2009	
	% inwoners dat overlast ondervindt van vervuiling in wijken •Vervuiling 2007: 10%, 2009: 10% •Hondenpoep 2007: 8%, 2009: 5%	Aantal wijken vervuiling of hondenpoep op 1 ^e plaats van problemen •Vervuiling: 2 •Hondenpoep: 2	Aantal wijken vervuiling of hondenpoep in de top 3 van problemen •Vervuiling: 7 •Hondenpoep: 1	

In 2007 is afval en hondenpoep in een groot aantal wijken op de eerste plaats van overlast genoemd door de bewoners. Volgens de Zaanpeiling 2007 blijkt dat in 2 wijken (Poelenburg en Rooswijk) vervuiling als grootste probleem wordt genoemd en in 2 wijken (Zaandam Zuid en Koog aan de Zaan) hondenpoep.

De gemeente Zaanstad stelt zich vervolgens als doel voor 2009 dat afval en hondenpoep geen onderdeel meer mogen uitmaken van de problemen top 3 van alle wijken. Uit de Zaanpeiling voor 2009 blijkt dat in 7 wijken vervuiling in de top 3 voorkomt en in 1 wijk hondenpoep. De gemeente Zaanstad heeft deze doelstelling dus niet gerealiseerd.

De gemeente Zaanstad heeft het “percentage inwoners dat overlast ondervindt van de vervuiling in wijken” als effectindicator opgenomen. Dit percentage wordt niet zichtbaar gemaakt door te kijken naar de top 3 van problemen. De rekenkamer heeft daarom in onderstaande tabel het percentage inwoners weergegeven dat overlast ondervindt van vervuiling in wijken en van hondenpoep.

Tabel 4.6 - Percentage inwoners dat overlast ondervindt van vervuiling in wijken

Effectindicator	2006	2007	2009
% inwoners dat overlast ondervindt van vervuiling van de woonomgeving	9%	10%	8%
% inwoners dat overlast ondervindt van hondenpoep op straat	7%	10%	5%

Uit tabel 4.6 blijkt dat het percentage inwoners dat overlast ondervindt van de vervuiling van de woonomgeving in 2006, 2007 en 2009 redelijk gelijk blijft. Al is in 2009 wel een lichte daling zichtbaar. Het percentage inwoners dat overlast ondervindt van hondenpoep laat in 2009 een duidelijkere daling zien, van 10% in 2007 naar 5% in 2009.

4.3 Kwaliteit openbare ruimte

In deze paragraaf geeft de rekenkamer een algemene schets van de staat van de kwaliteit van de openbare ruimte van de verschillende wijken zoals die door de burgers wordt ervaren. De rekenkamer maakt hiervoor gebruik van de gegevens uit de Zaanpeilingen van 2006, 2007, 2008 en 2009 over vervuiling van de woonomgeving, hondenpoep op straat, parkeeroverlast, verpaupering en het gevoel van veiligheid.

De rekenkamer gaat hierdoor na of de openbare ruimte volgens de bewoners in de loop der tijd verbeterd is. Door deze informatie te koppelen aan de prestaties die de handhavers hebben geleverd zou het mogelijk kunnen zijn om de beleefde kwaliteit van de openbare ruimte toe te schrijven aan de prestaties van de handhavers.

4.3.1 Spreiding problemen

Vervuiling

In de Zaanpeilingen van 2006, 2007 en 2009 is de bewoners gevraagd aan te geven welke problemen zij als belangrijkste in hun wijk ervaren. Een van deze problemen is vervuiling van de woonomgeving. Uit een vergelijking van de antwoorden van de bewoners van deze jaren blijkt dat de bewoners van Poelenburg, Peldersveld, Rosmolenwijk, Kogerveldwijk en Zaandam Noord vervuiling van de woonomgeving als één van de 3 grootste problemen ervaren. In Poelenburg is vervuiling volgens de bewoners zelfs in alle 3 jaren het belangrijkste probleem. In 2009 vindt in deze wijk 27% van de bewoners vervuiling van de woonomgeving het belangrijkste probleem. In Rooswijk staat de vervuiling van de woonomgeving in 2007 en 2009 in de top 3.

Hondenoverlast

Een ander probleem dat de bewoners van Zaanstad als belangrijk probleem ervaren is hondenpoep op straat. Hondenpoep vinden vooral de bewoners van de Rosmolenwijk, Zaandam Zuid, Peldersveld, Oude Haven en Rooswijk een probleem. Hierbij moet worden opgemerkt dat hondenpoep op straat in 2009 als minder groot probleem wordt ervaren dan in 2006 en 2007. Dit geldt vooral in Rosmolenwijk en in Rooswijk. In de

Rosmolenwijk wordt dit in 2007 nog door 17% van de inwoners als probleem ervaren, terwijl dit in 2009 nog maar 5% is. In Rosmolenwijk staat hier tegenover dat in 2009 verpaupering als tweede grootste probleem wordt genoemd (16%). In Rooswijk was hondenpoep op straat in 2007 voor bijna 11% van de inwoners een probleem; in 2009 is dit gedaald naar 4%.

Een andere vraag die de bewoners in de Zaanpeiling in 2006, 2007 en 2008 is gesteld, is in hoeverre de bewoners tevreden zijn met het hondenbeleid van de gemeente Zaanstad. De inwoners van de Rosmolenwijk en Zaandam Zuid zijn het minst tevreden over het hondenpoepbeleid van de gemeente. In de Rosmolenwijk is in 2008 49% van de bewoners ontevreden en in Zaandam Zuid 48%. In deze wijken ervaren de bewoners hondenpoep ook als een van de grootste problemen in de wijk. In Peldersveld en Oude Haven, waar hondenpoep als groot probleem wordt ervaren, zijn de inwoners wel redelijk tevreden over het hondenpoepbeleid van de gemeente.

Parkeeroverlast

In de gemeente Zaanstad zijn veel wijken waar parkeeroverlast door de bewoners als belangrijk probleem wordt ervaren. In de volgende wijken noemen de bewoners dit ieder jaar in de top 3 van problemen: Zaandam Zuid, Zaandam West, Oud Koog aan de Zaan, Oud Zaandijk, Assendelft Zuid en Assendelft Noord. In Rooswijk en Krommenie West staat parkeeroverlast 2 keer in de top 3. In Oude Haven valt op dat parkeeroverlast in 2009 als belangrijkste probleem wordt genoemd (10%), terwijl dit in de jaren daarvoor niet het geval is (2007: 6% en 2006: 4%).

Verpaupering

De bewoners van Zaanstad ervaren verpaupering van hun wijk niet als een belangrijk probleem. Alleen de bewoners van de wijk Poelenburg noemen verpaupering in 2007 en 2009 in de top5 van problemen. Opvallend is dat in de Rosmolenwijk verpaupering in 2009 als tweede belangrijkste probleem genoemd wordt (16%).

Veiligheid

In de Zaanpeiling wordt de bewoners ook gevraagd of ze zich wel eens onveilig voelen in de buurt. Hieruit blijkt dat de bewoners zich vooral in de wijken Poelenburg, Peldersveld, Kogerveldwijk en Rosmolenwijk wel eens onveilig voelen.

Conclusie spreiding problemen

De rekenkamer constateert dat de wijken waar vervuiling van de omgeving en hondenpoep een probleem zijn redelijk met elkaar overeenkomen. In deze wijken is ook het percentage bewoners dat zich wel eens onveilig voelt groot. Het gaat om de wijken Poelenburg, Peldersveld, Rosmolenwijk en Kogerveldwijk.

De wijken waar parkeeroverlast als probleem wordt ervaren zijn andere wijken, in het bijzonder Zaandam West, Oud Koog en Oud Zaandijk en Assendelft. In Zaandam Zuid worden beide groepen van problemen relatief vaak genoemd. Verpaupering is geen groot probleem voor de inwoners van Zaanstad.

4.3.2 Opvattingen bewoners over handhaving en kwaliteit openbare ruimte

In deze paragraaf gaat de rekenkamer nader in op de kwaliteit van de openbare ruimte in 4 wijken in de gemeente Zaanstad: Krommenie, Rooswijk, Poelenburg en Zaandam Zuid. De rekenkamer heeft voor deze wijken specifiek gekeken naar de gegevens uit de Zaanpeilingen. Daarnaast heeft de rekenkamer aan de gebiedscoördinator en de wijkmanager gevraagd wat de belangrijkste thema's in de wijk zijn voor handhaving. Tenslotte heeft de rekenkamer de opvattingen van bewoners geïnventariseerd. Dit deed ze door aanwezig te zijn bij openbare vergaderingen van de wijkoverleggen en daar met bewoners of het bestuur van het wijkoverleg te spreken over de ervaringen met de handhaving van de openbare ruimte. De rekenkamer beoordeelt in deze paragraaf of de informatie van deze informatiebronnen met elkaar overeen komt en waar de inzet van handhaving op gericht zou moeten zijn.

4.3.2.1 Zaanstad

De rekenkamer geeft hier eerst de gemiddelde gegevens uit de Zaanpeilingen van de gemeente Zaanstad weer. Aan de hand hiervan kunnen de gegevens van de wijken beter in perspectief geplaatst worden.

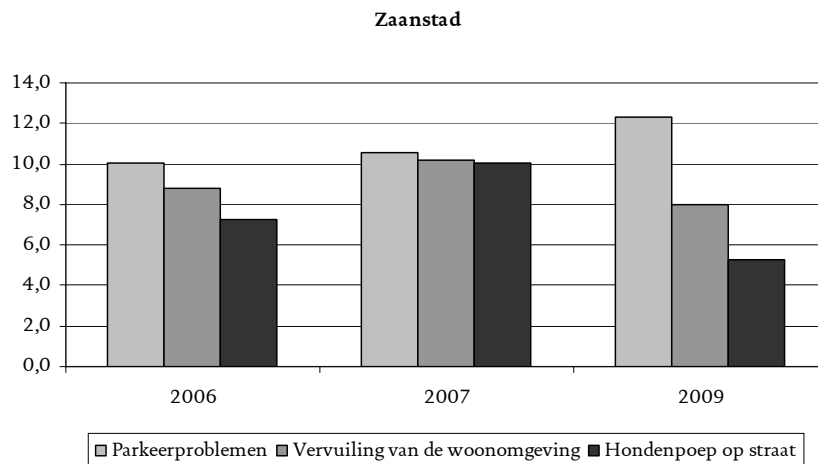
In onderstaande tabel heeft de rekenkamer de belangrijkste problemen volgens de bewoners van de gemeente Zaanstad opgenomen. Uit de tabel blijkt dat de bewoners vooral het slechte onderhoud van de bestrating als probleem ervaren. Daarna volgen 3 thema's die ook voor handhavingrelevant zijn: parkeerproblemen (11%), vervuiling van de woonomgeving (9%) en hondenpoep op straat (7,5%). Op de laatste plaats in de top 5 staat de overlast die bewoners ervaren van geluidshinder (7%).

Tabel 4.7 - Zaanstad: problemen top 5, gemiddeld voor de jaren 2006, 2007 en 2009

	Zaanstad	Percentage
1	Slecht onderhoud bestrating	16,5%
2	Parkeerproblemen	11,0%
3	Vervuiling van de woonomgeving	9,0%
4	Hondenpoep op straat	7,5%
5	Geluidshinder	7,1%

Figuur 4.3 laat de ontwikkeling in de tijd zien op de 3 thema's die relevant zijn voor handhaving.

Figuur 4.3 - Parkeerproblemen, vervuiling woonomgeving en hondenpoep op straat in Zaanstad



Uit de figuur lijkt het dat de bewoners parkeren in de loop der jaren als iets groter probleem ervaren (van 10% in 2006 naar 12% in 2009). De overlast van hondenpoep laat in 2007 een stijging zien (van 7% in 2006 naar 10% in 2007) en in 2009 een aanzienlijke daling. Nog maar 5% van de bewoners ervaart hondenpoep op straat als belangrijkste probleem.

4.3.2.2 Krommenie

Het dorp Krommenie wordt tegenwoordig ingedeeld in Krommenie-Oost, het oude dorp tussen de Nauernasche Vaart en de Rosariumlaan, en Krommenie-West, het veel nieuwere gedeelte van het dorp, tussen de Rosariumlaan en de gemeentegrens met Uitgeest, aangevuld met de nieuwbouwwijk Willis. Krommenie heeft nu ongeveer 17.000 inwoners.³⁰

Krommenie volgens de Zaanpeilingen

In de Zaanpeiling wordt een onderscheid gemaakt tussen Krommenie Oost en Krommenie West. Deze beide wijken verschillen van karakter. Het belangrijkste door bewoners ervaren aan handhaving gerelateerde probleem is het parkeren. (Krommenie Oost 9% en Krommenie West 13% gemiddeld over de periode 2006-2009). Wel neemt de ervaren parkeeroverlast in Krommenie Oost af (van 12% in 2007 naar 8% in 2009) en in Krommenie West toe (van 6% in 2006 naar 16% in 2009).

In Krommenie West verdubbelt het percentage bewoners dat overlast ondervindt van hondenpoep in 2009 naar 8% ten opzichte van 4% in 2007. Dit is een opmerkelijke verandering, omdat in Zaanstad als geheel een daling zichtbaar is in 2009 van de overlast die bewoners ervaren van hondenpoep op straat.

³⁰ Gemeente Zaanstad, *Wijksignalement Krommenie*, p. 5.

Krommenie volgens de wijkmanager

Volgens de wijkmanager zijn de belangrijkste thema's rond handhaving in Krommenie parkeren rondom scholen (bij de in- en uitgaan tijden van de school), hondenpoep en caravans en aanhangers die te lang op eenzelfde plek geparkeerd staan. Daarnaast is in Krommenie toezicht op de markt en de kermis voor handhaving van belang.

Krommenie volgens de gebiedscoördinator

De gebiedscoördinator constateert dat er in Krommenie vooral parkeerproblemen zijn. Dit is te merken in de avonduren als de bewoners thuis zijn. De gebiedscoördinator signaleert 's avonds ook problemen met jongeren op straat. Dit is echter een probleem waar de handhavers zelf niet veel aan kunnen doen. Het betreft hier de openbare orde. Dit zijn zaken waarbij de politie moet optreden.

De gebiedscoördinator krijgt van de bewoners vooral meldingen over fout geparkeerde aanhangers en caravans. Op de tweede plaats komen meldingen over afval naar de container en op de derde plaats staan de klachten over hondenoverlast (loslopende honden en hondenpoep).

Tabel 4.8 - Soorten meldingen Krommenie 2009³¹

Meldingen	Aantal
Aanhangers, Caravans	47
Huisvuil	27
Parkeeroverlast (fout)	25
Grofvuil	23
Boten	10
Hondenoverlast	9
Autowrakken	6
Bomen	4
Parkeeroverlast (betaald)	4
KCA	1
Totaal	156

Krommenie volgens het wijkoverleg

Tijdens het wijkoverleg Krommenie was de rekenkamer aanwezig om van bewoners te vernemen welke ervaringen zij met handhaving hebben en waar zij vinden dat meer op gehandhaafd zou moeten worden in de wijk.

De reactie die de meeste bewoners in eerste instantie hebben is "ik zie ze nooit".

De bewoners zouden de handhavers graag meer zien in de wijk om verkeerd geparkeerde auto's en hondenoverlast aan te pakken. In mindere mate ervaren de bewoners problemen op het gebied van afval, graffiti en hangjongeren.

³¹ Wijkbeheer Krommenie, Verslag Openbare Vergadering, 2 juni 2010, Presentatie handhaving.

De parkeeroverlast die de bewoners ervaren speelt op verschillende locaties in Krommenie. Op een locatie waar betaald parkeren geldt, de Zuiderhoofdstraat, kan je volgens een bewoner beter nooit betalen. “Als je dan een keer een boete krijgt ben je nog goedkoper uit, dan wanneer je altijd netjes parkeergeld betaalt.” Met andere woorden de bewoner vindt dat de pakkans laag is. De bewoner realiseert zich ook dat handhavers - gezien de capaciteit - niet altijd aanwezig kunnen zijn om betaald parkeren te controleren. De bewoner denkt dat een blauwe zone beter zal werken.

Ook andere bewoners melden overlast van parkeren, bijvoorbeeld bij de parkeerplaats aan de Neptunuslaan, waar altijd auto's buiten de vakken staan geparkeerd, waardoor vrachtauto's niet kunnen passeren. De handhavers handhaven hierop onvoldoende. Een andere bewoner klaagt dat er 's avonds en in het weekend altijd veel auto's fout geparkeerd staan in meerdere wijken van Krommenie. Op die uren zijn de handhavers nooit aanwezig om daarop te controleren.

De problemen die de bewoners met hondenpoep ervaren concentreren zich vooral in de Zuiderham achter 'De Grote Beer'. Daar is een uitrengedebied voor honden. De honden mogen daar vrij loslopen, maar de hondenpoep moet worden opgeruimd. De bewoners klagen dat daar veel hondenpoep ligt en dat de hondenpoepbakken vaak helemaal vol zitten en heel veel vies zijn. Een bewoonster heeft dit al meermalen aan de gemeente gemeld, maar er wordt niets met de melding gedaan. Dit stimuleert de bewoners niet om de hondenpoep op te ruimen. Een bewoner suggereert dat de handhavers niet optreden in dit uitrengedebied, omdat het niet met de auto bereikbaar is.

Conclusie Krommenie

Uit de Zaanpeiling blijkt dat bewoners vooral last ondervinden van verkeerd geparkeerde auto's. Dat blijkt ook uit de reacties van de bewoners tijdens de vergadering van het wijkoverleg. De gebiedscoördinator en wijkmanager onderkennen dit probleem ook.

Volgens de aanwezige bewoners op het wijkoverleg ervaren zij, vooral in Krommenie West, veel overlast van hondenpoep op straat. Dit komt overeen met de gegevens uit de Zaanpeiling waarbij hondenpoep op straat in 2009 door meer bewoners als belangrijkste probleem wordt ervaren. De gebiedscoördinator en de wijkmanager signaleren dit probleem, maar wel in mindere mate dan de parkeeroverlast.

4.3.2.3 Rooswijk

Rooswijk is een rustige, veilige buurt met veel groen. Het is een nieuwbouwwijk, met veel woningen in laag- en in hoogbouw. In de wijk wonen opmerkelijk veel kinderen tot elf jaar (bijna negentien procent) en relatief weinig 65 plussers. Een echte woonwijk voor gezinnen dus. Een probleem in Rooswijk is het kleine aantal winkels. Verder vinden steeds meer mensen dat ze te weinig contact hebben met elkaar. Desondanks zegt ruim 96 procent van de Rooswijkers dat hun buurt prettig is om in te wonen.³²

³² <http://www.zaanstad.nl/wlw/mijnwijk/zaandijk/rooswijk>, d.d. 1 december 2010.

Rooswijk volgens de Zaanpeilingen

De bewoners in Rooswijk ervaren de vervuiling van de woonomgeving als belangrijkste probleem (12%). Ook parkeerproblemen en hondenpoep staan in de top 5 van de belangrijkste problemen (respectievelijk door 9% en 8,5% van de bewoners genoemd). Bij de 3 Zaanpeilingen in 2006, 2007 en 2009 is wel sprake van vrij grote verschillen in de percentages genoemde problemen. Overlast door hondenpoep wordt in 2009 door veel minder bewoners (4%) het belangrijkste probleem genoemd vergeleken met 2007 (11%).

Rooswijk volgens de wijkmanager

Volgens de wijkmanager zijn afval en rommel na het weekend en 's avonds bij de Bannehof een aandachtspunt voor handhaving openbare ruimte in Rooswijk. Andere aandachtspunten die de wijkmanager noemt voor Rooswijk zijn hard rijdende brommers, auto's, hard varende bootjes en verkeersovertredingen in de Oud Heinstraat. Deze aandachtspunten zijn echter niet direct relevant voor handhaving openbare ruimte.

Rooswijk volgens de gebiedscoördinator

De rekenkamer heeft van de gebiedscoördinator Zaanstad Midden door langdurige afwezigheid geen reactie kunnen ontvangen.

Rooswijk volgens het wijkoverleg

Als de belangrijkste problemen voor handhaving noemen de bewoners in het wijkoverleg hangende jongeren en bootjes, die op de te hoge snelheid door de wijk varen. Beide problemen zijn echter geen taken voor de afdeling Straattoezicht, hoewel handhavers bij gelegenheid wel jongeren kunnen aanspreken.

Uit de notulen van de openbare vergaderingen van het wijkoverleg Rooswijk-Zaandijk blijkt verder dat vooral de afwezigheid van de handhavers bij dit overleg als een gemis wordt ervaren. Hun aanwezigheid was eerder uitdrukkelijk toegezegd. Daarnaast wordt door het wijkoverleg naar voren gebracht dat zij graag meer horen over de prestaties die de handhavers leveren in Rooswijk.

Conclusie handhaving in Rooswijk

Uit de Zaanpeiling blijkt dat de bewoners vooral last ondervinden van de vervuiling van de woonomgeving, parkeerproblemen en hondenpoep. Tijdens het wijkoverleg is er echter vooral aandacht voor hangjongeren en bootjes door de wijk. Over de afwezigheid van de handhavers bij dit overleg zijn de bewoners ontevreden. Ook horen de bewoners graag meer over de prestaties die de handhavers leveren in Rooswijk. Het valt de rekenkamer op dat tijdens het wijkoverleg van Rooswijk en door de wijkmanager vooral problemen naar voren worden gebracht die niet direct door de handhavers openbare ruimte kunnen worden opgelost.

4.3.2.4 Poelenburg

Poelenburg is een levendige wijk in Zaanstad; kleurrijk, gezellig en groen. Het is een van de krachtwijken die extra geld krijgen voor onderhoud en verbetering van de leefomgeving. Er komen maatregelen en sociale voorzieningen zodat Poelenburgers meer perspectief hebben op goed onderwijs en werk. De wijk economie wordt versterkt door startende en zittende bedrijven te ondersteunen. Er komen meer verschillende en duurzame woningen; en straten en pleinen worden opgeknapt.³³

Poelenburg volgens de Zaanpeilingen

Verreweg het belangrijkste probleem in Poelenburg is volgens de bewoners de vervuiling van de woonomgeving: 27% van de bewoners noemt dit als belangrijkste probleem. Het enige andere handhavingsprobleem in de top 5 is het parkeerprobleem (door 7% van de bewoners genoemd). Parkeerproblemen noemen bewoners in 2009 vaker als probleem dan daarvoor (van 5% in 2007 naar 10% in 2009). De overlast van hondenpoep op straat is als belangrijkste probleem in 2009 gedaald naar 3% ten opzichte van 6% in 2007.

Poelenburg volgens de wijkmanager

Volgens de wijkmanager zijn de problemen in Poelenburg het grootst op het gebied van afval. Iedere week ligt er weer grofvuil naast de containers.

Poelenburg volgens de gebiedscoördinator

De gebiedscoördinator geeft aan dat het belangrijkste probleem in Poelenburg het verkeerd aangeboden afval naast de containers is. Andere problemen in de wijk zijn aanhangers op straat, fout parkeren en hondenpoep.

Poelenburg volgens het wijkoverleg

De rekenkamer bezocht een openbare vergadering van het wijkoverleg van Poelenburg. De bewoners brachten 2 thema's naar voren die voor handhaving openbare ruimte in Poelenburg van belang zijn. Dat waren afval naast de containers en verkeerd geparkeerde auto's.

De bewoners menen dat veel bewoners het afval naast de containers plaatsen, omdat zij geen sleutel hebben van de afvalcontainers. Een andere oorzaak voor het afval naast de containers is volgens de bewoners dat inwoners van Oostzaan hun afval naast de containers in Zaanstad dumpen. Een bewoner zegt dat er vanuit het wijkbudget voor Poelenburg veel geld wordt gestoken in het schoonmaken van de wijk. Volgens de bewoner levert dit wel een schonere wijk op, maar hij vindt dat het geld zou moeten worden besteedt aan extra handhaving om de bewoners op te voeren. "De mensen moeten worden opgevoed. Daarbij moeten de bewoners veel vaker geverbaliseerd worden. Als ze een keer een € 127 brief hebben gekregen, dan laten ze het de volgende keer wel uit hun hoofd om afval naast de containers te zetten."

³³ <http://www.zaanstad.nl/wlw/mijnwijk/zaandam/poelenburg>, d.d 7 december 2010.

Fout geparkeerde auto's is ook een veelgehoorde klacht in Poelenburg. Er staan vaak auto's dubbel geparkeerd, op de stoep of op de hoeken van straten. Hierdoor kunnen hulpdiensten er niet meer langs. De bewoners zeggen dat als ze hiervoor met de gemeente bellen via 14075 er niets gebeurt. Vroeger kon de bewoner direct contact opnemen met de gebiedscoördinator in de wijk. Deze kwam dan vaak direct om de auto te bekeuren.

Volgens 2 bewoners durven de handhavers de confrontatie met de burgers niet aan te gaan. De handhavers schrijven liever een bon uit voor niet betaald bekeuren dan dat ze direct een bewoner confronteren met een overtreding voor een loslopende hond of een fout parkeerder.

Conclusie handhaving in Poelenburg

Uit de Zaanpeiling en ook wel uit de reacties van de bewoners blijkt dat afval een probleem blijft in de wijk Poelenburg. Door de inzet van extra geld voor het schoonhouden van de wijk wordt het afval op straat snel opgeruimd en ziet Poelenburg er beter uit. De bewoners blijven echter hun afval naast de containers plaatsen in plaats van erin.

Uit de Zaanpeiling komen fout geparkeerde auto's als een minder groot probleem naar voren. Uit het wijkoverleg bleek dat dit door bewoners wel als een last wordt ervaren.

4.3.2.5 Zaandam Zuid

Zaandam Zuid bestaat uit tal van buurtjes met een eigen gezicht. Van de chique panden aan de Prins Hendrikkade tot de moderne nieuwbouw in de Poort van Zuid is het een gevarieerde wijk. In de wijk is sprake van 'stadsvernieuwing nieuwe stijl'. De buurten worden opgeknapt, en waar nodig worden de oude huizen vervangen door nieuwbouw.³⁴

Zaandam Zuid volgens de Zaanpeilingen

Het belangrijkste probleem volgens de bewoners in Zaandam Zuid is parkeren (16%). Daarna volgen hondenpoep op straat (13%) en de vervuiling van de woonomgeving (9%). De ervaren parkeerproblemen zijn over de jaren 2006-2009 ongeveer gelijk gebleven. Vervuiling van de woonomgeving was in 2007 en 2009 een belangrijker probleem dan in 2006, terwijl de overlast van hondenpoep op straat in 2009 een sterke daling laat zien ten opzicht van 2007 (van 18% in 2007 naar 8% in 2009).

Zaandam Zuid volgens de wijkmanager

De rekenkamer heeft geen reactie van de wijkmanager Zaandam Zuid ontvangen.

Zaandam Zuid volgens de gebiedscoördinator

In Zaandam Zuid zijn de volgende handhavingsthema's van belang: aanhangers, fout parkeren, afval naast de containers en hondenpoep. Volgens de gebiedscoördinator steekt er in Zaandam Zuid niet een specifiek thema bovenuit.

³⁴ Gemeente Zaanstad, *Wijksignalement Zaandam Zuid*, p.5.

Zaandam Zuid volgens het wijkoverleg

Tijdens het overleg dat de rekenkamer voerde met het bestuur van het wijkbeheer Zaandam Zuid kwam naar voren dat de belangrijkste problemen in de wijk liggen op het gebied van afval naast de containers, fout parkeren en hondenpoep.

Het probleem van afval naast de containers doet zich vooral voor in de Walvisvaardersbuurt. Het is een terugkerend probleem waarvoor het bestuur meerdere oorzaken noemt. Zij menen dat niet alle bewoners een sleutel hebben opgehaald van de ondergrondse containers. Deze bewoners zetten daarom altijd hun afval ernaast. Het bestuur signaleert verder dat bedrijven (cafés) afval dumpen in (en naast) de containers. Hierdoor zijn de containers snel vol en kunnen de bewoners hun afval er niet meer in kwijt.

Het bestuur zegt ook dat fout geparkeerde auto's ervoor zorgen dat hulpdiensten niet meer op de plekken van het ongeval kunnen komen. Het bestuur zegt 3 situaties te kennen waarbij brandweer en ambulance niet snel genoeg ter plaatse konden komen, vanwege verkeerd geparkeerde auto's. Zij menen ook dat hier te weinig op wordt gehandhaafd. Op locaties waar dit wel is gebeurd zien ze ook dat de auto's niet meer verkeerd geparkeerd staan.

Het bestuur merkt over de overlast van hondenpoep op dat door veranderingen in de openbare ruimte de borden voor de hondenuitrengebieden niet meer goed zijn aangegeven. Ook zijn er te weinig hondenpoepbakken en zijn deze vaak vol. Daarnaast mist het bestuur de brochure, die de gemeente uitbracht, waarin de regels voor de hondenbezitters duidelijk stonden beschreven. Deze brochure is het afgelopen jaar niet verschenen.

Het bestuur van het wijkbeheer gaf ook aan tevreden te zijn over handhaving bij de evenementen in de wijk, zoals de intocht van Sinterklaas. Daarnaast zijn ze erg te spreken over het contact met de gebiedscoördinator van Zaandam Zuid van de afdeling straattoezicht.

Volgens het bestuur zou handhaving vooral kunnen worden ingezet door bijvoorbeeld een algemene actie in de wijk te organiseren. Alle overtredingen die ze dan tegenkomen zouden direct beboet moeten worden. Op die manier wordt handhaving zichtbaar voor de burgers en worden de bewoners geconfronteerd met de geldende regels.

De rekenkamer was ook aanwezig bij de openbare vergadering van het wijkoverleg Zaandam Zuid. Tijdens deze vergadering kwam als belangrijkste thema de overlast van alcoholisten bij 'De Doorbraak' naar voren. Dit probleem kan niet door de handhavers van de gemeente Zaanstad worden aangepakt.

Conclusie Zaandam Zuid

Fout geparkeerde auto's, afval en hondenpoep zijn volgens de Zaanpeiling de belangrijkste problemen in Zaandam Zuid. Onze informatie uit het wijkoverleg wijst op dezelfde problemen. Bewoners hebben een aantal kritiekpunten op de handhaving. De bewoners constateren dat er gevaren ontstaan voor de veiligheid in de buurt als gevolg van fout geparkeerde auto's. Ook signaleren zij de problemen die het gevolg zijn van afgesloten afvalcontainers.

4.4 Monitoring en evaluatie

Naast het feit dat het belangrijk is dat de gemeente bijhoudt welke effecten zichtbaar zijn in de openbare ruimte en welke prestaties geleverd worden is het ook van belang dat de gemeente deze gegevens rapporteert en evalueert. Zodat de beoogde doelen kunnen worden aangepast of de uitvoering anders kan worden aangestuurd.

Monitoring kwaliteit openbare ruimte

Voor een goede evaluatie is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de staat van de openbare ruimte door objectieve metingen. Dergelijke metingen verricht de gemeente niet. Er is dus geen inzicht in antwoorden op vragen als hoeveel fietswrakken er op moment x bij de fietsenstallingen op de stations staan of hoeveel afvalzakken er op moment y naast de containers staan. Dit geeft namelijk een beeld van de staat van de openbare ruimte. Het geeft aan wat de 'case-load' van de handhavers is en helpt ook bij het bepalen waar de meeste inzet van de handhavers is vereist.

Informatie over de staat van de openbare ruimte kan ook verkregen worden door een analyse te maken van de meldingen die de bewoners doen. Deze meldingen worden nu geregistreerd in ARIS. Met dit systeem is het mogelijk om per locatie zichtbaar te maken welke soorten meldingen zijn gedaan. Uit ARIS kunnen ook de actuele afhandeltermijnen en genomen actie worden gegenereerd. Het verkrijgen van deze informatie is echter erg arbeidsintensief.

Monitoring prestaties

De gemeente Zaanstad is nu niet in staat om op een makkelijke manier inzichtelijk te maken welke processen-verbaal de handhavers openbare ruimte hebben geschreven, met uitzondering van parkeerovertredingen. In het registratiesysteem is alleen het totale aantal opgenomen. Informatie over het type overtreding wordt nu bijgehouden in een mapje per medewerker. Op basis van tellingen hiervan krijgt de gemeente inzicht in bijvoorbeeld het aantal processen-verbaal voor hondenovertradingen. Ook is er vanuit het registratiesysteem geen inzicht te krijgen in het aantal overtredingen per wijk. Dit kan alleen handmatig worden uitgezocht (door per proces verbaal te bepalen waar die is uitgeschreven). Ook dit kost veel tijd. Dit is een onwenselijke en tijd consumerende situatie. Het gebeurt daarom niet; daarom ontbreken ook in dit onderzoek hierover gegevens. Er bestaan systemen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van een Iphone, waarmee dit wel snel en gemakkelijk inzichtelijk wordt gemaakt.

De parkeerovertredingen worden in het zogenaamde ELTRATAX systeem geregistreerd. Hiermee kan het aantal processen-verbaal voor parkeerovertredingen makkelijk worden gegenereerd. Echter de handterminals van dit systeem die op straat gebruikt worden zijn uiterst storingsgevoelig en traag.

De gemeente Zaanstad rapporteert over de geleverde prestaties in het jaarverslag en de voortgangsrapportages van het handhavingsprogramma, zoals het handhavingsverslag 2010. De gemeente Zaanstad maakt geen analyses van deze resultaten op basis waarvan het beleid kan worden aangepast of wellicht wijzigingen in de aansturing van de uitvoering kunnen worden doorgevoerd. Het ontbreekt in de gemeente Zaanstad ook aan een goed registratiesysteem waarmee op een snelle en toegankelijke manier managementrapportages kunnen worden gemaakt die inzicht bieden in de locaties en soorten van de geconstateerde overtredingen.

4.5 Conclusie

De rekenkamer constateert dat de gemeente Zaanstad in 2009 en 2010 als doel heeft gesteld dat de handhavers meer overtredingen constateren, waardoor het aantal meldingen, in het bijzonder van afvaldumpingen, zou verminderen. Deze doelstelling is vooralsnog niet gehaald. Integendeel, in 2009 en in 2010 hebben de handhavers minder overtredingen geconstateerd dan beoogd was en is het aantal meldingen, vooral die inzake afval, gestegen. Daarbij merkt de rekenkamer wel op dat de totale 'productie' van geconstateerde overtredingen vooral daalde, doordat er minder boetes voor niet betaald parkeren werden geschreven. Het aantal Wet Mulderfeiten (o.a. fout parkeren) steeg juist in 2010. Aan de andere kant blijft het aantal € 127 brieven voor verkeerd aangeboden afval erg laag: niet meer dan één gemiddeld per dag in geheel Zaanstad. De pakkans voor verkeerd aangeboden afval is in Zaanstad dus klein, bekeken in het licht van de omvang van het probleem dat wij hebben opgemaakt uit de Zaanpeilingen en de gesprekken met de wijkoverleggen. Ook het aantal overtredingen voor overlast van honden is laag te noemen.

Relevant voor de handhaving zijn verder de effecten die Zaanstad beoogt: afval en overlast in alle wijken uit de top 3 van de belangrijkste problemen. Vervuiling in de woonomgeving werd in 2009 nog in 7 wijken als één van de belangrijkste problemen genoemd. Ook noemden de bewoners van één wijk hondenpoep als één van de 3 belangrijkste problemen in hun wijk.

De rekenkamer constateert wel dat het aantal inwoners dat vervuiling het belangrijkste probleem vindt, in 2009 iets minder was dan in 2007. Het aantal inwoners dat overlast ondervindt van hondenpoep was in 2009 zelfs aanmerkelijk lager dan in 2007. In Zaanstad als geheel stijgen de problemen die bewoners ervaren met parkeren.

In de door de rekenkamer bekeken wijken spelen deze problemen ook een rol. Van welk probleem de bewoners de meeste overlast ervaren verschilt echter per wijk. Zo is in Poelenburg de vervuiling van de woonomgeving een groot probleem, terwijl in Zaandam Zuid het parkeren als grootste probleem wordt ervaren. Over het algemeen

worden deze problemen onderkend in de gesprekken die de rekenkamer had met bewoners, gebiedscoördinatoren en wijkmanagers.

De inzet van de handhavers moet per wijk voornamelijk gericht zijn op die punten waarvan de meeste overlast wordt ervaren. Dit is informatiegestuurd handhaven. De handhavers worden nu ingedeeld naar de verschillende prioriteiten en soms ook per gebied. Aangezien er bij de gemeente geen inzicht bestaat in de door de handhavers geconstateerde overtredingen per wijk, is het niet mogelijk om de inzet van handhavers te vergelijken met de door de bewoners ervaren problemen.

Uit de gesprekken met bewoners zijn wel de volgende aandachtspunten over handhaving af te leiden:

- Bewoners vinden de aanwezigheid of zichtbaarheid van de handhavers beperkt. Dit heeft gevolgen voor hun inschatting van de 'pakkans'.
- Bewoners menen dat extra geld voor het schoonmaken van wijken beter in de handhaving kan worden gestopt dan in extra straatreiniging, omdat door dat laatste het gedrag van bewoners niet veranderd.
- Bewoners in Zaandam Zuid constateren problemen voor de veiligheid van de buurt als gevolg van fout geparkeerde auto's.
- Bij bewoners bestaat het beeld van een minder effectieve handhaving, omdat handhavers de confrontatie met burgers niet aangaan of te weinig uit hun auto komen.

De rekenkamer constateert dat de beschikbare monitorgegevens in de gemeente Zaanstad tekortschieten. Informatie over de objectieve situatie van de openbare ruimte ontbreekt. In het registratiesysteem ontbreken een aantal noodzakelijke elementen van goede managementinformatie, zoals het type overtreding en de locatie daarvan. Het opstellen van voortgangsinformatie kost de gemeente Zaanstad daarom veel tijd of de informatie komt niet beschikbaar. Door het ontbreken van de genoemde informatie is een goede evaluatie van de effecten en uitvoering van beleid niet mogelijk.

Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen

Gemeente Zaanstad

- Regina Heijnen, handhaver, afdeling Straattoezicht, Sector Handhaving, Dienst Wijken, Gemeente Zaanstad.
- Joop Faber, handhaver, afdeling Straattoezicht, Sector Handhaving, Dienst Wijken.
- Corina Risseeuw, sectorhoofd Handhaving, Dienst Wijken.
- Nel Schoehuijs, afdelingshoofd Straattoezicht, Sector handhaving, Dienst Wijken.
- Mike van Wijst, gebiedscoördinator Zaandam Zuidoost, afdeling Straattoezicht, Sector Handhaving, Dienst Wijken.
- Annelies Kuik, gebiedscoördinator Zaandam Noord, afdeling Straattoezicht, Sector Handhaving, Dienst Wijken.
- Vera Rienstra, handhaver, afdeling Straattoezicht, Sector Handhaving, Dienst Wijken.

Bewoners en bestuur wijkoverleggen

- Zaandam Zuid
- Krommenie
- Rooswijk
- Poelenburg

Bijlage 2 - Literatuurlijst

Gemeente Zaanstad

- Dienst Wijken, Sector Handhaving, *Handhaven is keuzes maken*, Handhavingsbeleidsplan Milieu, Ruimtelijke en Bouwregelgeving 2008-2011, 1 april 2008
- Dienst Wijken Sector Handhaving, *Handhavingsbeleidsplan Openbare Ruimte*, onderdeel van het Handhavingsbeleidsplan 2008-2011 *Handhaven is keuzes maken*
- Dienst Wijken, Sector Handhaving, Handhavingstrategie 2010, oktober 2010
- Dienst Wijken, Sector Handhaving, Handhavingverslag 2010: januari-juni 2010,
- Dienst Wijken, Sector Handhaving, Evaluatie uitvoering Handhavingprogramma 2009: januari-december 2009
- Dienst Wijken, *Wijksignalement Krommenie: Samen werken aan je wijk*
- Dienst Wijken, *Wijksignalement Zaandam Zuid: Samen werken aan je wijk*
- College van burgemeester en wethouders, brief aan gemeenteraad, Resultaten audit milieuhandhaving i.o.v. provincie N-H, 7 september 2010
- College van burgemeester en wethouders. *De Zaankanters maken de streek*, onderhandelingsresultaat PvdA, SP, CDA en Groen Links, Zaanstad, 11 april 2006
- College van burgemeester en wethouders gemeente Zaanstad. Collegeprogramma 2010-2014 *Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, 27 april 2010
- Programmabegroting 2007-2010
- Programmabegroting 2008-2011
- Programmabegroting 2009-2012
- Programmabegroting 2010-2013
- Programmabegroting 2011-2014
- Jaarrekening 2006
- Jaarrekening 2007
- Jaarrekening 2008
- Jaarstukken 2009
- <http://www.zaanstad.nl/wlw/mijnwijk/zaandam/poelenburg>
- <http://www.zaanstad.nl/wlw/mijnwijk/zaandijk/rooswijk>

Overig

- Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, *De Tafel van Elf, een veelzijdig instrument*
- Ministerie van Justitie, Handhaven met Effect: *Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden*, december 2006
- Ministerie van Justitie, *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, 1 april 2010
- Provincie Noord-Holland, Gemeente Zaanstad, *Auditrapport kwaliteitsborging (milieu)handhaving*, 15 november 2009
- www.wikihandhaving.nl van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
- Wijkbeheer Krommenie, Verslag Openbare Vergadering, 2 juni 2010, Presentatie handhaving

Bijlage 3 - Doelen en indicatoren handhavingsprogramma 2010

In onderstaande tabel heeft de rekenkamer de relevante doelen en indicatoren uit het handhavingsprogramma 2010 voor handhaving openbare ruimte opgenomen. Daarbij geeft de rekenkamer een beoordeling van de doelen en indicatoren. De rekenkamer heeft rekening gehouden met de informatie die is opgenomen in het handhavingsverslag 2010 dat in augustus 2010 is opgesteld. De rekenkamer heeft de relevante informatie uit het handhavingsverslag grijs gearceerd weergegeven.

Algemene opmerkingen:

- Alle doelen zijn als handeling geformuleerd en niet als een te bereiken situatie. Omdat alle doelen als handeling zijn geformuleerd heeft de rekenkamer dit niet meegenomen in haar oordeel.
- Sommige indicatoren zijn als doelstelling geformuleerd, doordat er een toename of afname in de indicator is opgenomen, bijvoorbeeld 'afname van het aantal ARIS overlastmeldingen'. De rekenkamer heeft hierbij wel een positief oordeel gegeven, omdat de indicator aantal ARIS meldingen wel een goede is.

Tabel B3.1 - Beoordeling doelen en indicatoren handhavingsprogramma 2010

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Toezicht tijdens Zaanse Kermissen	• Beperken en voorkomen van hinder voor de omgeving • Tegengaan van parkeeroverlast, afval en geluidsoverlast • Het veilig laten verlopen van de kermis.	• Minder meldingen uit de omgeving van de kermis (2010 is 0-meting) • Minder waarschuwingen/boetes uitdelen tijdens de kermis aan bezoekers van de kermis en aan kermisexploitant (2010 is 0-meting)	+ Indicatoren zijn geformuleerd als doel.
Toezicht markten en standplaatsen op dinsdag, woensdag, donderdag en zaterdag	• Beperken en voorkomen van hinder voor de omgeving • Tegengaan van parkeeroverlast, afval en geluidsoverlast • Veilig laten verlopen van de kermis	• Minder meldingen uit de omgeving van het marktterrein (2010 is 0-meting) • Minder waarschuwingen/boetes uitdelen tijdens markt aan bezoekers van de markt en aan de marktkooplieden (2010 is 0-meting)	+ Indicatoren zijn geformuleerd als doel.

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Toezicht groot evenement	• Beperken en voorkomen van hinder voor de omgeving in het kader van schoon, heel en veilig • Tegengaan van parkeeroverlast, afval- en geluidsoverlast	• Minder meldingen van overlast uit de omgeving van het evenement (2010 is 0-meting) • [Opgelegde handhavings-beschikkingen]	+/- De prestaties die handhaving hiervoor levert ontbreekt. Dit is toegevoegd in het handhavingsverslag 2010. Indicatoren zijn geformuleerd als doel.
Controleren klein evenement	• Beperken en voorkomen van hinder voor de omgeving in het kader van schoon, heel en veilig. • Tegengaan van parkeeroverlast, afval en geluidsoverlast.	• Minder meldingen van overlast uit de omgeving van het evenement (2010 is 0-meting)	+/- De prestaties die handhaving hiervoor levert ontbreekt. Indicatoren zijn geformuleerd als doel.
Toezicht betaald parkeren	• Tegengaan van niet betaald parkeren binnen de gemeente • Zorgdragen voor een goede doorstroming van het verkeer • Tegengaan van parkeerdruk in wijken in het kader van schoon, heel en veilig.	• Afname aantal ARIS overlastmeldingen (Begroting 2010: 465) • Toename aantal naheffingsaanslagen (Begroting 2010: 8000)	+ Streefwaarde bij aantal naheffingsaanslagen ontbreekt. Dit is wel opgenomen in het handhavingsverslag 2010]. Indicator is geformuleerd als doel.
Fout, hinderlijk en zonder vergunning parkeren	• Tegengaan van fout/onjuist en zonder vergunning parkeren binnen de gemeente • Voorkomen dat er ongelukken ontstaan door het fout parkeren • Beperken van overlast in de wijken in het kader van schoon, heel en veilig.	• Afname van het aantal ARIS-overlastmeldingen (Begroting 2010: 385) • Toename van aantal opgemaakte processen-verbaal Wet Mulder parkeren (Begroting: 6000)	+ Indicatoren zijn geformuleerd als doel.

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Het handhaven van parkeren van caravans, campers en aanhangers op de openbare weg	• Tegengaan van parkeeroverlast/ ontsiering van de gemeente doordat een caravan, camper, aanhanger langer dan 3 dagen op de openbare weg staat geparkeerd waardoor er minder/ geen parkeer-mogelijkheden overblijven voor andere motorvoertuigen.	• Minder meldingen van overlast ten opzichte van 2009 (= 41 4) • Aantal uitgevoerde controles • Aantal geconstateerde overtredingen	+ Indicator is geformuleerd als doel.
Handhaven van autowrakken op de openbare weg.	• Tegengaan van parkeeroverlast/ ontsiering van de gemeente doordat defecte auto's op de openbare weg worden geparkeerd waardoor er minder/ geen parkeer-mogelijkheden overblijven voor andere motorvoertuigen • Voorkomen van milieuvervuiling	• Minder meldingen t.o.v. 2009 (= 96)	+/- Ontbreekt als indicator hoeveel autowrakken er zijn weggehaald (de prestaties van de handhavers). In het handhavings-verslag wordt hierover wel gerapporteerd.
Toezicht en handhaven overlast van fietsen in Inverdan en rondom de NS- stations	• Tegengaan van overlast door buiten de fietsenstalling geparkeerde fietsen/ ontsiering van de gemeente • Tijdens het bouwproces zorgdragen dat de gewenste beeldkwaliteit leefbaarheid en bereikbaarheid binnen Inverdan	• Aantal verwijderde fietsen • Aantal uitgevoerde controles • Afname van het aantal fout geparkeerde fietsen (2010 is 0-meting)	+ Als indicator ontbreekt hier het aantal meldingen. Een indicator is geformuleerd als doel. In het handhavings-verslag is opgenomen dat indicator over het aantal fout geparkeerde fietsen wordt verwijderd, omdat dit niet te meten is.

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Toezicht houden op het aanbrengen van veranderingen aan de openbare weg zonder vergunning	• Tegengaan van illegaal gebruik van de openbare ruimte • Behouden van beeldkwaliteit van de openbare ruimte • Tegengaan van onjuist geplaatste terrassen en uitstallingen (onjuist betekent belemmeren van de doorgang op een hinderlijke en gevaarlijke manier voor zowel voetgangers en hulpdiensten) • Tegengaan van te laat binnenhalen en buitenzetten van terrasmeubilair	• Aantal onjuist geplaatste terrassen/ uitstallingen • Aantal illegaal geplaatste zee- en afvalcontainers en objecten in, op en aan de openbare weg	+/- De prestaties van de handhavers ontbreken. In het handhavingsverslag wordt over het aantal gestickerde objecten gerapporteerd.
Toezicht op overlast van ruimte hondenpoep dat hoort bij gebruik openbare	• Tegengaan van overlast van honden in de wijken	• Afname aantal Aris-overlastmeldingen (Begroting 2010: 100)	+/- Prestaties van de handhavers ontbreken hier. In het handhavingsverslag wordt gerapporteerd over het aantal boetes dat de handhavers hebben uitgedeeld.
Kappen van bomen	• Het tegengaan van het zonder vergunning kappen van bomen in de openbare ruimte of de beschermde bomen op prive-terreinen	• Minder meldingen ten opzichte van 2009 (13)	+/- Prestaties van de handhavers ontbreekt hier.
Toezicht en handhaving m.b.t. gevelreclame Inverdan	• Zorgdragen dat gevelreclame voldoet aan het geformuleerde gevelreclamebeleid voor het gebied • Tegengaan van verloedering beeldkwaliteit openbare ruimte	• Aantal uitgevoerde controles • Aantal geconstateerde overtredingen • Aantal vrijwillig opgeheven strijdige situaties n.a.v. toezicht. • Aantal opgelegde handhavingbeschikkingen	+

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Toezicht en handhaven afvaldumpingen	• Het schoonhouden en het laten schoonmaken van de openbare ruimte in het kader van schoon, heel en veilig	• Afname van het aantal Arisoverlast- meldingen (begroting 2010: 100) • Toename van het aantal verstuurde € 127 brieven ten opzichte van 2009 (= 249)	+
Controle Bedrijfsafval- contracten	van de openbare ruimte in het kader van schoon, heel en veilig	• Aantal bedrijven met afvalcontract	- Het aantal bedrijven met een contract zegt nog niets over de uitgevoerde controles en de geconstateerde overtredingen. In het handhavings- verslag wordt gerapporteerd over het aantal bezochte bedrijven n.a.v. dumpingen.
Behandeling van meldingen en individuele verzoeken om handhaving en inzet van toezicht en handhaving bij calamiteiten	• Afhandelen van meldingen van burgers over overtredingen die plaatsvinden in de openbare ruimte binnen de gemeente Zaanstad. Dit zijn overtredingen in strijd met de APV, Wegenverkeerswet, Afvalstoffenverordening , Wetboek van Strafrecht	• Aantal binnengekomen meldingen (begroting: 600) • 90% van de afhandeltijd ingekomen meldingen is < 6 weken (begroting 2010). • Aantal binnengekomen verzoeken tot handhaving • Afhandeltijd van de verzoeken tot handhaving is binnen de vereiste termijnen van de Wet Dwangsom. • Aantal afgehandelde meldingen van verzoeken om handhaving • Aantal geconstateerde overtredingen • Aantal opgelegde hand- havingsbeschikkingen.	+

Taak	Doelen	Indicatoren	Oordeel
Handhavingestafette	• 24 uur lang controleren van een gebied op het voldoen van de geldende wet- en regelgeving op het gebied van de Woningwet, Wet milieubeheer en de APV. • Bijdragen aan een schone, leefbare, en veilige stad • Samenwerken met organisaties die taken in het verlengde hebben van de eigen bevoegdheden	• Aantal uitgevoerde controles • Aantal geconstateerde overtredingen • Aantal opgelegde handhavingbeschikkingen • Aantal opgemaakte processenverbalen	+
Wijkschouwen	• Deelnemen aan de wijkschouwen (voor Staattoezicht is het streven aanwezig zijn alle 17 wijkschouwen en voor Milieu en Gebruikstoezicht is het streven aanwezig zijn bij 2 wijkschouwen) • Bijdragen aan een leefbare, schone en veilige stad	• Aantal wijkschouwen waaraan de sector heeft deelgenomen en • % inwoners dat tevreden is over toezicht en handhaving van de overlast en vervuiling in de wijken (begroting 2010)	+ In het handhavingsverslag wordt (nog) niet gerapporteerd over het % inwoners dat tevreden is over handhaving.
Handhavingdagen	• Bijdragen aan een schone leefbare en veilige stad • 1 keer per kwartaal een wijk/buurt controleren op alle APV feiten en foutparkeren	• Aantal uitgevoerde handhavingdagen • Aantal geconstateerde overtredingen • Aantal opgelegde handhavingbeschikkingen • Aantal processen-verbaal	+ In handhavingsverslag zijn hierover nog geen gegevens beschikbaar,

Bijlage 4 - Doelen programmabegroting 2011

In deze bijlage geeft de rekenkamer de doelen uit de programmabegroting weer voor zover te maken hebben met handhaving openbare ruimte.

Figuur B4.1 - Programmabegroting 2011 - Effectdoelstelling 6: een leefbare, schone en veilige stad, effectdoelstelling, effectindicator, prestatiedoelstelling en prestatie-indicator

Effect	Een leefbare, schone en veilige stad			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Door het verminderen van het aantal klachten/meldingen ARIS betreffende overlast	3.635	3.000	2.500
Prestatie	Vergroten van het aantal rekeningen met kostenverhaal voor weghalen van afvaldumpingen			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Vergroten van het aantal rekeningen met kostenverhaal voor weghalen van afvaldumpingen	280	400	600

Figuur B4.2 - Programmabegroting 2011 - Effectdoelstelling 7: verminderen van de parkeerverlast in Zaanstad, effectdoelstelling, effectindicator, prestatiedoelstelling en prestatie-indicator

Effect	Verminderen van de parkeerverlast in Zaanstad			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Door het terugdringen van het aantal meldingen in ARIS betreffende overlast	385	300	250
Prestatie	• Vergroten van het aantal bonnen op fout parkeren (Wet Mulder) • In 2010 is handhaving van parkeerverlast bij scholen geïntensiveerd n.a.v. klachten. Het huidige niveau van handhaving wordt gecontinueerd. • Het wegslepen van buitenlandse kentekens zonder vergunning of het verhogen van het aantal boetes voor buitenlandse kentekens in het gebied van belanghebbende parkeren (2011 is nulmeting)			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	• Vergroten van het aantal bonnen op fout parkeren • Vergroten van het aantal handhavingsbeschikkingen voor motorvoertuigen met buitenlandse kentekens	• 5.800 • n.b.	• 6.200 • 100	• 6.500 • 120

Figuur B4.3 - Programmabegroting 2011 - Effectdoelstelling 9: verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening van de gemeente, effectdoelstelling, effectindicator, prestatiedoelstelling en prestatie-indicator

Effect	Verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening van de gemeente			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	% tevredenheid van de afhandeling van meldingen/klachten en verzoeken tot handhaving	n.b	Nulmeting (via enquête)	85%
Prestatie	• Vergroten van de snelheid van afhandeling verzoeken tot handhaving en meldingen/klachten • Terugkoppeling door de toezichthouder over de afhandeling van de klacht/melding aan de klager/melder.			
		Realisatie 2009	Begroting 2011	Begroting 2014
Indicator	Vergroten van de snelheid van afhandeling verzoeken tot handhaving en meldingen/klachten, 6 weken /wettelijke termijn	75%	85%	90%

Bijlage 5 - Problemen top 5 per wijk

Tabel B5.1 - Problemen top 5 Krommenie Oost

2006	2007	2009
Slecht onderhoud bestrating (23%)	Slecht onderhoud bestrating (25%)	Slecht onderhoud bestrating (27%)
Geluidshinder (13%)	Parkeerproblemen (12%)	Onveilig verkeer (11%)
Verkeersoverlast (11%)	Hondenpoep (8%)	Geluidshinder (9%)
Parkeerproblemen (8%)	Verkeersoverlast (8%)	Parkeerproblemen (8%)
Onveilig verkeer (8%)	Geluidshinder (8%)	Vandalisme (8%)

Tabel B5.2 - Problemen top 5 Krommenie West

2006	2007	2009
Slecht onderhoud bestrating (15%)	Slecht onderhoud bestrating (21%)	Slecht onderhoud bestrating (19%)
Geluidshinder (15%)	Parkeerproblemen (14%)	Parkeerproblemen (16%)
Geen problemen in de buurt (15%)	Geen problemen in de buurt (11%)	Geluidshinder (13%)
Parkeerproblemen (9%)	Vervuiling van de woonomgeving (10%)	Hondenpoep (9%)
Hondenpoep (6%)	Geluidshinder (9%)	Geen problemen in de buurt (9%)

Tabel B5.3 - Problemen top 5: Rooswijk

2006	2007	2009
Slecht onderhoud bestrating (13%)	Vervuiling van de woonomgeving (17%)	Te weinig winkels (15%)
Hondenpoep op straat (10%)	Hondenpoep op straat (11%)	Vervuiling van de woonomgeving (12%)
Parkeerproblemen (10%)	Slecht onderhoud bestrating (10%)	Slecht onderhoud bestrating (12%)
Geluidshinder (9%)	Te weinig winkels (10%)	Parkeerproblemen (12%)
Vervuiling van de woonomgeving (5%)	Geen problemen in de buurt (9%)	Vandalisme (8%)

Tabel B5.4 - Problemen top 5: Poelenburg

2006	2007	2009
Vervuiling van de woonomgeving (24%)	Vervuiling van de woonomgeving (30%)	Vervuiling van de woonomgeving (27%)
Slecht onderhoud bestrating (14%)	Slecht onderhoud bestrating (13%)	Slecht onderhoud bestrating (11%)
Geluidhinder (8%)	Verpaupering (7%)	Onveilig verkeer (9%)
Samenstelling buurtbevolking (7%)	Onveilig verkeer (6%)	Verpaupering (6,5%)
Onveilig verkeer (7%)	Hondenpoep op straat (6%)	

Tabel B5.5 - Problemen top 5: Zaandam Zuid

2006	2007	2009
Parkeerproblemen (17%)	Hondenpoep op straat (18%)	Parkeerproblemen (17%)
Slecht onderhoud bestrating (15%)	Parkeerproblemen (15%)	Slecht onderhoud bestrating (11%)
Hondenpoep op straat (13%)	Slecht onderhoud bestrating (11%)	Vervuiling van de woonomgeving (11%)
Onveilig verkeer (7%)	Vervuiling van de woonomgeving (11%)	Hondenpoep op straat (8%)
Vervuiling van de woonomgeving (6%)	Onveilig verkeer (7%)	Onveilig verkeer (8%)



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl