

Handhaving van de openbare ruimte

Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg vergeleken

juni 2009

Voorwoord

Afvalzakken naast de containers veroorzaken veel overlast. Het geeft een vervuilde aanblik van de openbare ruimte en het zorgt voor zwerfvuil op straat. De meeste bewoners doen hun afvalzakken netjes in de ondergrondse afvalcontainers. Een kleine groep bewoners doet dit echter niet. Om te zorgen dat ook deze groep zich aan de wetten en regels houdt werken in de stadsdelen handhavers openbare ruimte op straat. Zij kunnen boetes uitdelen aan de bewoners die zich niet aan de democratisch vastgestelde wetten en regels houden. Het doel hiervan is een betere kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren.

Naast de controle op verkeerd aangeboden afval controleren de handhavers openbare ruimte ook op andere zaken, zoals hondenoverlast, verkeerd geplaatste fietsen, illegale objecten, lichte milieu-overtredingen en parkeren in het groen.

De politie trekt zich steeds verder terug als het gaat om het handhaven van kleine ergernissen en lichte verkeersovertredingen. Dit worden meer en meer taken van de gemeente en daarmee van de handhavers openbare ruimte. Zij hebben er de laatste jaren al steeds meer taken bij gekregen. Deze uitbreiding van taken lijkt nog verder door te gaan. Zo is begin dit jaar gestart met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Aan het einde van dit jaar komt een nieuwe zogenaamde boa-functielijst waardoor de bevoegdheden van de handhavers nog verder kunnen worden uitgebreid met bijvoorbeeld het bekeuren van lichte verkeersovertredingen.

In dit vergelijkend onderzoek tussen de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg heeft de rekenkamer zich gericht op de vraag hoe doelmatig en doeltreffend de handhaving van de openbare ruimte is in de 3 stadsdelen.

De rekenkamer had dit onderzoek niet op goede wijze tot stand kunnen brengen zonder de bijdrage van de medewerkers van de 3 bij dit onderzoek betrokken stadsdelen; in het bijzonder de medewerkers van de handhaving openbare ruimte. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit de heer drs. J. van Leuken (projectleider) en mevrouw D. van der Wiel.

dr V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting		7
1	Inleiding	13
1.1	Handhaving	13
1.2	Afbakening onderzoek	16
1.3	Doel en onderzoeksvragen	17
1.4	Normenkader	18
1.5	Aanpak	20
1.6	Leeswijzer	20
2	Handhaving openbare ruimte	21
2.1	Handhaving in Amsterdam	21
2.2	Handhaving in Geuzenveld-Slotermeer	22
2.3	Handhaving in Slotervaart	24
2.4	Handhaving in Zeeburg	24
2.5	Bevoegdheden handhavers openbare ruimte	25
2.6	Handhavingsthema's: afval, hondenoverlast en voertuigen	27
3	Beleid	29
3.1	Effectdoelen: Kwaliteit openbare ruimte	30
3.2	Naleefdoelen: Handhavingsprogramma	33
3.3	Prestatie- en capaciteitdoelen: uitvoeringsplannen	39
3.4	Monitoring en verantwoording	41
3.5	Conclusies beleid	45
4	Doelbereik	47
4.1	Realisatie capaciteitdoelen	47
4.2	Realisatie prestaties en prestatiedoelen	51
4.3	Realisatie naleefdoelen	57
4.4	Realisatie effecten	57
4.5	Conclusies doelbereik	61
5	Uitvoering	63
5.1	Integraal handhaven	63
5.2	Indicatoren	71
5.3	Waarborgen	78
5.4	Integriteit	89
5.5	Conclusies uitvoering	90
6	Doelen bestuursakkoord	91
6.1	Actieprogramma SPRH	91
6.2	Model handhavingsprogramma	92
6.3	Kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces	93
6.4	Sanctiestrategieën	94
6.5	Uniformen	94

6.6	Handhavingsacademie	94
6.7	Conclusies doelen bestuursakkoord	95
7	Bevindingen per stadsdeel	97
7.1	Geuzenveld-Slotermeer	97
7.2	Slotervaart	100
7.3	Zeeburg	103
8	Conclusies en aanbevelingen	107
8.1	Context	107
8.2	Hoofdconclusie	108
8.3	Conclusies per stadsdeel	110
8.4	Aanbevelingen	113
9	Bestuurlijke reacties en nawoord	115
9.1	Bestuurlijke reacties	115
9.2	Nawaord rekenkamer	119
	Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten	121
	Bijlage 2 - Geïnterviewde personen	123
	Bijlage 3 - Begrippenlijst	125
	Bijlage 4 - Checklist ‘Tafel van Elf’	127
	Bijlage 5 - Kwaliteitscriteria handhavingsproces	135
	Bijlage 6 - Bevoegdheden handhavers openbare ruimte	143
	Bijlage 7 - Kwaliteit openbare ruimte	145
	Bijlage 8 - Handhaving in de programmabegrotingen	147
	Bijlage 9 - Visie programmatisch handhaven	151
	Bijlage 10 - Kenmerken handhavingsprogramma	153
	Bijlage 11 - Risico-analyse en prioriteiten handhaving	159
	Bijlage 12 - Handhavingspiramide	161
	Bijlage 13 - Indicatoren effectmeting bij handhaving	163
	Bijlage 14 - Stadsdelen en kwaliteitscriteria handhavingsproces	165

Samenvatting

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar handhaving in de openbare ruimte in 3 Amsterdamse stadsdelen: Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg. De centrale vraag van het onderzoek was:

In hoeverre is de handhaving in de openbare ruimte doeltreffend en doelmatig in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg in de jaren 2006, 2007 en 2008?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer de volgende vragen die de leidraad vormden voor dit onderzoek:

1. Is het door de stadsdelen opgestelde beleid voor handhaving in de openbare ruimte voldoende richting gevend om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken?
2. Worden de beoogde doelen behorende bij handhaving in de openbare ruimte van de stadsdelen gerealiseerd?
3. Is de uitvoering van de handhaving doeltreffend en doelmatig georganiseerd?
4. Leveren de stadsdelen een bijdrage aan het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord?

Handhaving als beleidsterrein

Handhaving in de openbare ruimte is een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en gemeente. Tot die activiteiten behoren het geven van voorlichting, het signaleren van overtredingen van regels en voorschriften (vooral door surveillance te voet, per fiets of per auto) en het interveniëren, door mensen aan te spreken op hun gedrag, door waarschuwingen te geven of door processen-verbaal. In Amsterdam is een proces-verbaal van een handhaver een bestuurlijke strafbeschikking (gebaseerd op het strafrecht) en geen bestuurlijke boete (gebaseerd op het bestuursrecht).

Handhavers verschillen van toezichthouders doordat zij buitengewoon opsporings-ambtenaar (boa) zijn en proces-verbaal op kunnen maken. Toezichthouders kunnen dit niet.

De rekenkamer heeft zich bij dit onderzoek gericht op handhaving van de openbare ruimte. Handhaving openbare ruimte wordt in de stadsdelen uitgevoerd door de handhavers openbare ruimte. Tot hun taken behoren onder andere controle op verkeerd aangeboden afval, controle op objecten in de openbare ruimte, milieu-overtredingen en controle op hondenoverlast. Handhaving is geen doel op zich, maar dient als middel om beleidsdoelen te realiseren. In het geval van openbare ruimte levert handhaving een bijdrage aan het realiseren van de beoogde kwaliteit in de openbare ruimte.

Handhaving is het concreet uitvoeren van toezicht op het naleven van regels en voorschriften, maar het krijgt ook steeds meer aandacht vanuit het beleid. Het begrip programmatisch handhaven is daarbij van belang. Programmatisch handhaven wil zeggen dat het bestuur vooraf en weloverwogen bepaald waar de prioriteiten in de handhaving

liggen. Hierdoor wordt handhaving niet alleen door incidenten bepaald, maar worden bewuste afwegingen gemaakt om extra in te zetten op die terreinen waar handhaving het meest gewenst is. Door monitoring en evaluatie wordt beoordeeld of bijstelling van de prioriteiten noodzakelijk is.

Handhaving in de openbare ruimte is een jong beleidsterrein. Tegen deze achtergrond ligt de vraag voor hoe handhaving te beoordelen op aspecten als doeltreffendheid en doelmatigheid. Wanneer is sprake van een doeltreffende en doelmatige handhaving? De rekenkamer gaat er vanuit dat ten eerste een doeltreffende en doelmatige handhaving eisen stelt aan de wijze waarop gemeenten het beleid formuleren en inrichten, aan de uitvoering en aan de wijze waarop gemeenten beleid en uitvoering op elkaar afstemmen. In het beleid moeten gemeenten aangeven welke bijdrage of toegevoegde waarde handhaving heeft voor de kwaliteit van de openbare ruimte en hoe dit te meten is. Eisen aan de uitvoering zijn dat er een redelijke omvang aan capaciteit voor handhaving aanwezig is, dat zoveel mogelijk integraal wordt gewerkt, dat een aantal waarborgen en randvoorwaarden (zowel in procedures, werktijden, materieel en administratie) aanwezig is en dat er een zekere mate van registratie is opgebouwd, waarin bijgehouden wordt, wat er gebeurt en wat er bereikt wordt.

Ten tweede kunnen stadsdelen theoretisch uitvoering van beleid aansturen op grond van effect- of naleefdoelen (outcome aansturing), op prestatiedoelen (output aansturing), op doelen, samenhangend met de inzet van instrumenten (throughput aansturing) of door middel van capaciteitdoelen (input aansturing). In theorie is output of outcome aansturing de meest doeltreffende wijze om uitvoering van beleid aan te sturen. Als er nog weinig zicht is op de effecten of prestaties van uitvoering van beleid moet volstaan worden met input aansturing. Dit is ook het geval bij het jonge beleidsterrein handhaving in de openbare ruimte.

Ten derde is registratie van uitvoeringsgegevens een voorwaarde om te komen tot een goede beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving. Ook voor de afstemming van beleid en uitvoering is registratie van gegevens nodig, maar ook onderzoek naar het naleefgedrag van burgers en van het aantal overtredingen, dat de kwaliteit van de openbare ruimte in gevaar brengt. Kennis over de uitvoering en de haalbaarheid in de praktijk kan leiden tot verbetering van de uitvoering enerzijds, of anderzijds tot bijsturing van het beleid en de bestuurlijke ambities (de prioriteiten). Zeker voor een jong beleidsterrein als handhaving is een dergelijke werkwijze relevant. De rekenkamer pleit niet voor meer 'bureaucratie', maar gaat er vanuit dat als ambities hoog zijn er een passende administratie aanwezig moet zijn, met behulp waarvan zicht ontstaat op de resultaten van de uitvoering.

Tenslotte zijn enige basale kenmerken van de handhaving in de openbare ruimte van belang voor de context waarin onze conclusies gezien moeten worden. In de drie onderzochte stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg groeide het aantal fte handhavers in de openbare ruimte van 15 fte in 2006 tot 21 fte in 2008. De drie stadsdelen samen geven in 2008 ongeveer € 2,2 miljoen uit voor handhaving.

Beleid

In de drie stadsdelen is beleidsontwikkeling voor handhaving in de openbare ruimte op gang gekomen. Zo hebben de drie stadsdelen een risico-analyse opgesteld, prioriteiten bepaald en een handhavingsprogramma gemaakt. De rekenkamer constateert echter dat de

kwaliteit van het door de stadsdelen opgestelde beleid en de doelformulering tekortkomingen vertoont en niet aan alle eisen voldoet, die de stadsdelen gezamenlijk in het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (SPRH) hebben geformuleerd. Uit het handhavingsprogramma is niet op te maken wat de stadsdelen verwachten van de bijdrage van de handhaving aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Het uiteindelijke doel van handhaving is om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Handhaving is immers geen doel op zich. Belangrijk is hierbij om een analyse te maken van het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Handhaving richt zich voornamelijk op het beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep. Om te bepalen op welke manier dat het meest effectief kan, is een analyse van het gedrag noodzakelijk. Pas als het inzicht in het gedrag van de doelgroep bestaat, kan de bijdrage van de handhaving duidelijk worden. De rekenkamer vindt daarbij niet dat voor alle handhavingstaken een analyse van het naleefgedrag moet worden gemaakt, maar dat zeker gestart kan worden met die handhavingsthema's, waaraan de stadsdelen prioriteit geven. De rekenkamer constateert dat alleen stadsdeel Zeeburg periodiek onderzoek laat doen naar het aantal overtredingen dat op een willekeurige dag in de openbare ruimte wordt gemaakt. Daarmee heeft het stadsdeel een zeker beeld van de omvang van de 'case-load' van de handhavers. Het stadsdeel heeft deze gegevens overigens tot nu toe niet gebruikt voor de onderbouwing van zijn beleid. Op grond van inzicht in het naleefgedrag kan de meest effectieve strategie bepaald worden om het naleven van regels en voorschriften te bereiken. De rekenkamer constateert dat geen van de drie stadsdelen een naleefstrategie heeft vastgesteld. De drie stadsdelen zijn niet echt bekend met de door de SPRH opgestelde toezicht- en sanctiestrategieën en hebben ook geen expliciete gedoogstrategie opgesteld. Om de doeltreffendheid van de handhaving openbare ruimte inzichtelijk te maken moeten de stadsdelen op meerdere niveaus gegevens registreren. Door deze gegevens over meerdere jaren bij te houden en aan elkaar te koppelen wordt het mogelijk om zicht te krijgen op de bijdrage van handhaving aan het realiseren van de beleidsdoelen. De rekenkamer constateert dat de registratie van gegevens in Slotervaart en Zeeburg voldoende is, maar dat in deze stadsdelen niet altijd over belangrijke onderwerpen (bijvoorbeeld ureninzet) aan het bestuur wordt teruggekoppeld. In Geuzenveld-Slotermeer is de registratie van gegevens door Milieu West onder de maat en sluiten de verantwoordingsrapportages niet aan bij de afspraken, die met het stadsdeel gemaakt zijn.

Doelbereik

De stadsdelen sturen de uitvoering aan op grond van capaciteitdoelen, namelijk het aantal te maken uren naar onderscheiden onderwerpen (zoals bestrijding afval op straat, hondenoverlast of overbodige of illegale objecten op straat). Ze hebben weinig tot geen effect- en naleefdoelen opgesteld voor de handhaving van de openbare ruimte. Omdat de stadsdelen weinig tot geen effect- en naleefdoelen hebben geformuleerd, vloeit daaruit voort dat de stadsdelen de uitvoering van de handhaving op input aansturen: zij stellen voornamelijk doelen voor de capaciteitsinzet van de handhavers openbare ruimte naar de verschillende handhavingsthema's.

Van de drie stadsdelen is Slotervaart het beste in staat om zichtbaar te maken of deze inputdoelen worden bereikt. Hieruit blijkt dat de handhavers iets meer dan de helft van hun tijd steken in afvalovertredingen, zoals is beoogd. Ze hebben in 2007 en 2008 meer tijd dan beoogd gestoken in de handhaving van 'tijdelijke objecten' en van fietswrakken, maar minder in het toezicht op honden. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is bekend of

de totale met de opdrachtnemer afgesproken inzet (in uren) van handhavers er ook is geweest: in 2007 is dit niet het geval; in 2008 wel. Voor 2007 is de inzet naar thema bekend, van 2008 niet. In Zeeburg is een verdeling van de inzet van de handhavers naar verschillende thema's gemaakt. Aangezien de urenregistratie hierop niet is aangepast, zijn er geen gegevens die aansluiten op de begrote indeling per thema. Voor Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg kan de rekenkamer voor 2008 niet vaststellen door een gebrek aan voldoende gegevens of de inzet naar de prioriteiten van het stadsdeel daadwerkelijk is uitgevoerd.

Doeltreffende en doelmatige uitvoering: effecten in zicht?

Hoewel de stadsdelen hun doelen niet in prestaties en effecten hebben uitgedrukt (maar wel in capaciteit), heeft de rekenkamer - om toch enig zicht te kunnen geven op de doeltreffendheid - de prestaties van de 3 stadsdelen met elkaar vergeleken. Hiertoe zijn gegevens vergeleken over het aantal waarschuwingen en processen- verbaal, het aantal geprikte afvalzakken en het aantal gesignaleerde en verwijderde auto's, fietsen, aanhangers, caravans en boten. Door gebreken in de registraties van Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart kunnen alleen de gegevens over de processen-verbaal goed tussen de drie stadsdelen worden vergeleken.

Uit deze gegevens blijkt dat in stadsdeel Zeeburg de meeste processen verbaal worden opgemaakt: gemiddeld per jaar ongeveer 1.400 (exclusief verkeersovertredingen ruim 500). De prestaties van de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn lager, namelijk ongeveer 215, respectievelijk 165 per jaar. Ook als de lichte verkeersovertredingen buiten beschouwing worden gelaten, blijft het aantal opgemaakte processen verbaal in de andere twee stadsdelen achter bij de prestaties van Zeeburg. Zeeburg heeft tevens het integraal handhaven het beste op orde. De toezichthouders, handhavers van verschillende disciplines en het cameratoezicht zijn ondergebracht in hetzelfde team. Daardoor is alleen in Zeeburg sprake van samenwerking tussen handhavers en toezichthouders.

Opleiding is een andere belangrijke voorwaarde voor effectiever en efficiënter handhaven. De rekenkamer constateert dat de handhavers in Zeeburg een hoger opleidingsniveau hebben dan die in de andere twee stadsdelen. Op het gebied van de doelmatigheid constateert de rekenkamer verder dat Zeeburg de meeste processen-verbaal per fte uitschrijft.

Wat betreft de doeltreffende en doelmatige organisatie van de uitvoering constateert de rekenkamer dat stadsdeel Zeeburg verder is dan Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart. Zeeburg signaleert niet alleen, maar - gezien de aantallen processen-verbaal - intervenueert meer dan de andere twee stadsdelen. De rekenkamer realiseert zich dat van signaleren ook een preventieve werking uitgaat. Dit leidt echter in Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart niet tot voldoende resultaten, gezien de betere uitkomsten voor Zeeburg in het rapport 'Schoonhouden openbare ruimte' van de rekenkamer en de uitkomsten in enige andere onderzoeken.

Bijdrage Bestuursakkoord

De rekenkamer constateert dat er weinig verschil is tussen de stadsdelen in de mate aan waarin zij bijdragen aan de doelen uit het bestuursakkoord. De 3 stadsdelen leveren een goede bijdrage door gebruik te maken van het model handhavingsprogramma, de uniformen en het opleiden van de handhavers via de handhavingsacademie. De 3

stadsdelen kunnen nog meer doen als het gaat om het hanteren van de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces en het toepassen en integreren in de werkprocessen van de toezicht- en sanctiestrategieën.

Aanbevelingen

De rekenkamer geeft de drie stadsdelen samen de volgende aanbevelingen:

1. Stel voor de handhavingsprioriteiten doelen voor de in te zetten capaciteit, te leveren prestaties, naleefdoelen van de doelgroep en te behalen effecten. Sluit hierbij aan bij de voorgestelde methode van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (bijlage 13).
Zorg daarbij voor een aansluitende gegevensregistratie zodat periodieke controle over de realisatie van de prioritaire doelen mogelijk is. Rapporteer over de realisatie van de prioritaire doelen in samenhang over een langere periode, wat tot aanpassing van de uitvoering kan leiden of eventueel tot bijstelling van de bestuurlijke ambities.
2. Maak voor de handhavingsprioriteiten een analyse van het naleefgedrag van de doelgroep door gebruik te maken van de *Tafel van Elf*. Hiermee kan bepaald worden welke handhavingsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet om het beoogde naleefgedrag te realiseren. Start met de analyse van het naleefgedrag voor de belangrijkste prioriteiten.
3. Stel werkprocedures op voor de taken van de handhavers openbare ruimte. Houd daarbij rekening met de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategieën. Besteed aandacht aan de taken en verantwoordelijkheden.
4. Stel een handhavingsprogramma op conform het meest recente Model Handhavingsprogramma van SPRH. Zorg er daarbij voor dat de principes zoals verwoord in dit model bekend zijn en worden gedragen binnen het stadsdeel.

Aan de stadsdelen afzonderlijk geeft de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Geuzenveld-Slotermeer

Aanbevelingen voor het stadsdeel:

1. Heroverweeg de opdrachtgever en opdrachtnemer rol bij de handhaving openbare ruimte.
2. Stel realistische doelen voor handhaving openbare ruimte, gezien de beschikbare capaciteit (budget) en de mogelijkheden van Milieu West.
3. Overweeg of er meer budget beschikbaar moet worden gesteld om het aantal handhavers openbare ruimte te vergroten.
4. Overweeg of tijden waarop de handhavers openbare ruimte op straat aanwezig zijn verruimd moeten worden.
5. Maak de organisatie van handhaving integraler. Zorg voor meer samenwerking tussen de bij handhaving betrokken partijen. Dit geldt voor zowel de interne organisatie van het stadsdeel als de taken die op afstand zijn geplaatst zoals Milieu West en Afvalservice West.

Aanbevelingen voor Milieu West en Dienst Stadstoezicht:

6. Zorg voor een betrouwbare registratie van gegevens over de uitvoering en de resultaten daarvan.
7. Zorg voor een regelmatige en eenduidige wijze van rapporteren over de resultaten. Zorg daarbij dat de rapportages aansluiten bij de afspraken uit de dienstverleningsovereenkomst.
8. Besteed aandacht aan de integriteit van handhavers openbare ruimte.

Slotervaart

1. Stel halfjaarlijkse rapportages op voor management en bestuur over de uitvoering en de bereikte resultaten. Maak daarbij gebruik van de gegevens die in het systeem door de handhavers worden geregistreerd. Sluit hierbij aan bij de doelen die door het stadsdeel geformuleerd worden.
2. Overweeg voor de handhavers een taak is weggelegd processen verbaal op te maken op basis van de Wegenverkeerswet.
3. Maak de organisatie van handhaving integraler. Verbeter de samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen het stadsdeel. Maak meer gebruik van de aanwezige kennis van de openbare ruimte, door meer afstemming te realiseren tussen de toezichthouders en de handhavers openbare ruimte.
4. Overweeg of de aanstelling van een administratief medewerker ertoe bijdraagt dat handhavers meer op straat aanwezig zijn.
5. Overweeg de invoering van pda's.

Zeeburg

1. Stel een nieuw handhavingsprogramma op met daarin concrete doelen voor de handhaving en maak gebruik van de aanwezige kennis over de effecten van handhaving op basis van de gegevensregistratie en het onderzoek van de dienst Onderzoek en Statistiek.
2. Maak gebruik van de aanwezige informatie door meer en betere rapportages op te stellen over uitvoering en bereikte resultaten. Rapporteer in samenhang over de beschikbare informatie: die over de kwaliteit van de openbare ruimte, resultaten uit de metingen van O&S, geleverde prestaties van de handhavers en de ingezette handhavingscapaciteit.
3. Zorg er voor dat de werkelijke capaciteitsinzet op hoofdlijnen kan worden vergeleken met de beoogde capaciteitsinzet van de handhavers openbare ruimte.

Bestuurlijke reacties en nawoord

Van de dagelijks besturen van de drie stadsdelen ontving de rekenkamer een bestuurlijke reactie. De dagelijks besturen stemmen grotendeels in met de conclusies van het rapport en nemen de meeste aanbevelingen over. In het nawoord roept de rekenkamer de dagelijks besturen op een pro-actieve houding in te nemen in relatie tot de komende fusies van stadsdelen en de uitvoering van aanbevelingen niet uit te stellen.

1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk geeft de rekenkamer een algemene indruk van handhaving en begrippen die daarbij een rol spelen. Vervolgens komt de afbakening van het onderzoek aan bod. In de derde paragraaf geeft de rekenkamer het doel van het onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksvragen weer. Als laatste maakt de rekenkamer het normenkader dat zij bij dit onderzoek hanteert inzichtelijk.

1.1 Handhaving

Handhaving heeft te maken met vrijwel alle beleidsterreinen van de overheid. De overheid maakt beleid en stelt regels op waarmee dit beleid gerealiseerd moet worden. Controle op de naleving hiervan is nodig om de doelen van het beleid te realiseren. Deze controle noemen we handhaving. Handhaving heeft betrekking op bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht, openbare ruimte, veiligheid, milieubeheer, leerplicht en kinderopvang. In deze paragraaf gaat de rekenkamer kort in op enkele begrippen die van belang zijn bij handhaving. Eerst geeft de rekenkamer de definitie die de rekenkamer gebruikt voor handhaving. Vervolgens gaat de rekenkamer in op de handhavingspiramide, programmatisch en integraal handhaven, de doelgroep en het naleefgedrag.

1.1.1 Definitie handhaving

De rekenkamer omschrijft handhaving als een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en gemeente. Dit is een ruime definitie omdat hierdoor alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep als onderdeel van de handhaving kan worden beschouwd.¹ 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.

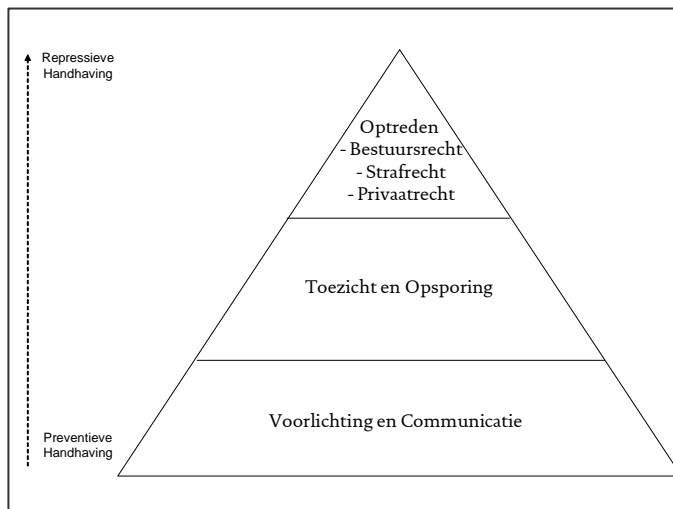
De rekenkamer sluit met deze definitie aan bij het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving van Amsterdam.

1.1.2 Handhavingspiramide

De overheid heeft verschillende instrumenten om te handhaven tot haar beschikking. 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 tot het geven van boetes aan de overtreders. De eerste soort instrumenten noemen we preventieve handhaving en de laatste soort noemen we repressieve handhaving. Uitgangspunt hierbij is dat de preventieve handhaving eerst op orde moet zijn, voordat repressief handhaven wordt toegepast. Immers als men niet op de hoogte is van het beleid en de regels, dan is het ook niet mogelijk deze na te leven. Dit kan worden weergegeven in de volgende handhavingspiramide.

¹ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, 'Actieprogramma 2007-2010', p. 11.

Figuur 1.1 - Handhavingspiramide²



1.1.3 Programmatisch handhaven

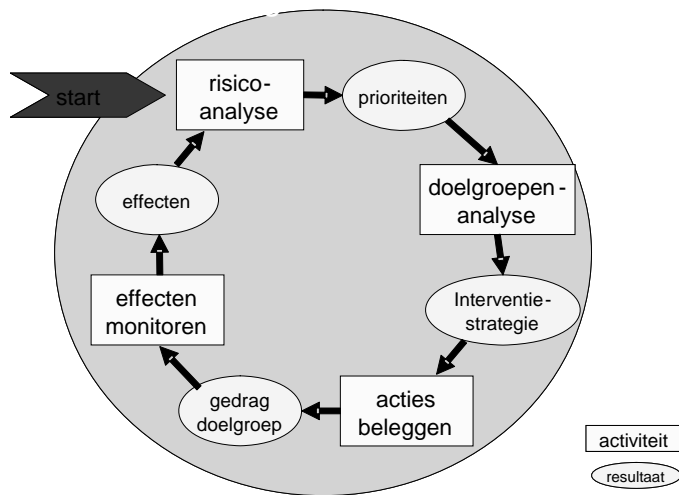
Vanwege de grote hoeveelheid aan wetten en regels die kunnen worden gehandhaafd en de beperkte capaciteit die beschikbaar is voor handhaving, is het nodig om een programma te maken voor de uitvoering van de handhavingstaken. Door het maken van dit programma kan het bestuur vooraf en weloverwogen bepalen waar de prioriteiten liggen bij de handhaving. Het doel van het maken van een handhavingsprogramma is dat de handhaving niet door incidenten wordt bepaald, maar dat bewuste afwegingen worden gemaakt op welke terreinen handhaving het meest gewenst is.

Om deze afwegingen te kunnen maken, maakt het bestuur eerst een inventarisatie van alle handhavingstaken. Vervolgens bepaalt het bestuur door een risico-analyse op welke handhavingsthema's de risico's, in het geval van het niet-naleven van de regels door burger en ondernemer het grootst zijn.³ Op basis van deze risico-analyse stelt het bestuur vast op welke terreinen handhaving prioriteit krijgt. Vervolgens worden voor deze prioriteiten de handhavinginstrumenten bepaald die het meest bijdragen aan het vergroten van het naleefgedrag van de doelgroep. Op basis van deze uitgangspunten gaan de handhavers aan de slag. Achteraf toetst het bestuur of de beoogde prestaties zijn geleverd en of de handhavinginspanningen het gewenste effect opleveren hetgeen tot bijstelling kan leiden van de gestelde prioriteiten. Dit geheel staat bekend onder de naam 'programmatisch handhaven'.

² VNG, 'Handhaven in de praktijk: De basis'.

³ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 'Handhaven met Effect, Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden', december 2006, p. 14.

Figuur 1.2 - Programmatisch handhaven⁴



Het begrip ‘programmatisch handhaven’ is bij handhavers inmiddels een bekend begrip en ook in Amsterdam wordt dit principe gehanteerd. De rekenkamer gebruikt dit dan ook als een van de uitgangspunten bij dit onderzoek.

1.1.4 Integraal handhaven

Integraal handhaven wordt vaak genoemd in combinatie met programmatisch handhaven. Integraal handhaven kan op meerdere niveaus worden uitgelegd.⁵ De rekenkamer gaat hier uit van 2 niveaus:

1. Beleidsmatig. Het handhavingsprogramma is tot stand gekomen door de betrokkenheid en samenwerking van verschillende beleidsterreinen. De doelen zijn niet tegenstrijdig en de prioriteiten zijn in samenhang bepaald.
2. Uitvoerend. Handhavers en toezichthouders hebben een zogenaamde ‘oog en oorfunctie’ voor elkaar. Zij zijn niet alleen op de hoogte van de regelgeving op hun eigen terrein, maar zij weten ook in welke gevallen zij een collega handhaver moeten waarschuwen. Of in sommige gevallen worden de bevoegdheden van de handhavers vergroot, waardoor zij bijvoorbeeld een verkeerd geparkeerde auto kunnen bekeuren, maar ook verkeerd aangeboden afval kunnen bestraffen.

Bij integraal handhaven staat de burger of ondernemer centraal. Dat wil zeggen dat bij de organisatie van de handhaving gedacht wordt vanuit de situatie van de burger of ondernemer. Hierdoor moet voorkomen worden dat de burger met verschillende handhavende instanties te maken krijgen en dat discrepanties in de manieren van handhaven door de overheid worden voorkomen. Voor de handhavende instanties zijn kernbegrippen hierbij coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus.

⁴ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, ‘Programmatisch Handhaven: van plan naar uitvoering’, Den Haag 4 november 2008.

⁵ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, ‘Programmatisch Handhaven: van plan naar uitvoering’.

1.1.5 Doelgroep

De overheid stelt wetten en regels op met een bepaalde doelgroep voor ogen die zich aan die voorschriften moet houden. In de afvalstoffenverordening zijn bijvoorbeeld bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de individuele burger, zoals de wijze van het aanbieden van huishoudelijk afval, maar ook bepalingen gericht op bedrijven over bedrijfsafvalstoffen. Met handhaving probeert de overheid het gedrag van de doelgroep zo te beïnvloeden dat het gewenste gedrag bereikt wordt.

1.1.6 Naleefgedrag

Het naleefgedrag van de doelgroep is de mate waarin de doelgroep zich houdt aan de voor hen opgestelde wetten en regels. Per wettelijk voorschrift bestaan grote verschillen in de mate waarin wordt verwacht dat de doelgroep zich zal conformeren 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. Voor de overheid is het ook niet wenselijk om dit resultaat na te streven, omdat de kosten van de handhaving dan te hoog worden. Er moeten dan immers veel handhavers worden ingezet om de pakkans te vergroten. Het bestuur moet zich daarom van te voren een doel stellen van de mate waarin het tevreden is met het naleefgedrag van de doelgroep. Om te helpen bij het bepalen van het naleefgedrag van de doelgroep is een instrument ontwikkeld. De zogenaamde ‘Tafel van Elf’, zie bijlage 5. Dit model is ontwikkeld door het ministerie van Justitie op basis van gedragswetenschappen. 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 en per kernbepaling het naleefgedrag van die doelgroep in beeld te brengen. Op grond van een inschatting van de 11 dimensies en de getrapte 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.⁶ Dit instrument is een hulpmiddel bij het bepalen van de risico’s en het stellen van handhavingsprioriteiten.

1.2 Afbakening onderzoek

De rekenkamer richt zich in dit onderzoek alleen op handhaving in de openbare ruimte. De volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij deze keuze:

- Handhaving openbare ruimte is direct zichtbaar voor de burger.
- Risico’s bij de doeltreffendheid van de handhaving, zoals de vraag of de stadsdelen hier zicht op hebben.
- De vraag of de stadsdelen voldoende gebruik maken van de beschikbare instrumenten om handhaving zo effectief mogelijk uit te voeren.
- De rol van de stadsdelen bij handhaving openbare ruimte is groot, maar daarnaast is meer uniformiteit bij handhaving in de openbare ruimte in Amsterdam gewenst.
- Nieuwe ontwikkelingen bij handhaving openbare ruimte, zoals mogelijke wijzigingen in de bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaren en de invoering bestuurlijke strafbeschikking.

⁶ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, De ‘Tafel van Elf, een veelzijdig instrument’, oktober 2006.

Dit onderzoek is uitgevoerd in 3 stadsdelen: Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg. De rekenkamer heeft gekozen voor deze 3 stadsdelen omdat in de eerste plaats de stadsdeelraden van Slotervaart en Zeeburg hebben aangegeven behoefte te hebben aan een onderzoek naar dit onderwerp. De rekenkamer heeft stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer hieraan toegevoegd omdat dit stadsdeel wat betreft oppervlakte, woningdichtheid en bevolkingsaantal vergelijkbaar is met de andere 2 stadsdelen en daarmee een goede vergelijkingsbasis biedt voor de handhaving in de openbare ruimte. Daarnaast hebben deze 3 stadsdelen de uitvoering van de handhaving op verschillende manieren georganiseerd. Zo heeft Zeeburg een integraal handhavingsteam, heeft Slotervaart dit niet en wordt de handhaving openbare ruimte in Geuzenveld uitgevoerd door een externe partij.

Om de prestaties van de 3 stadsdelen met elkaar te vergelijken heeft de rekenkamer gekozen zich te verdiepen in de handhaving op 3 thema's: afvalovertredingen, hondenoverlast en voertuigen (o.a. fietswrakken). Voor de handhavers openbare ruimte zijn dit veelal de thema's waar de meeste capaciteit op wordt ingezet.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de rekenkamer zich een oordeel vormen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de handhaving in de openbare ruimte in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart, en Zeeburg. Daarbij wil de rekenkamer aanbevelingen doen ter verbetering van de doeltreffendheid van de handhaving openbare ruimte en de doelmatigheid van het handhavingsproces bij de stadsdelen. Door het onderzoek uit te voeren in meerdere stadsdelen kan de rekenkamer verschillen tussen stadsdelen in beeld brengen. Hiermee hoopt de rekenkamer het leereffect tussen de stadsdelen te vergroten. Dit geldt ook voor de stadsdelen die zijn aangesloten bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, maar niet direct betrokken zijn bij dit onderzoek. Op hoofdlijnen geeft de rekenkamer een oordeel of de ambities uit het Bestuursakkoord Stad-Stadsdelen 2006-2010 op het terrein van handhaving openbare ruimte voldoende worden nagestreefd en gerealiseerd worden.

Centrale probleemstelling:

In hoeverre is de handhaving in de openbare ruimte doeltreffend en doelmatig in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg in de jaren 2006, 2007 en 2008?

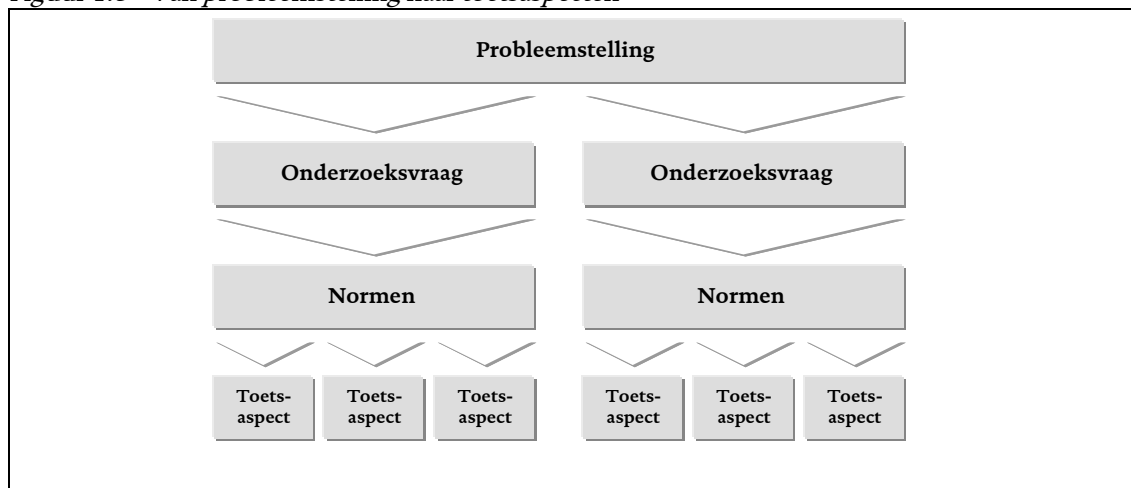
Onderzoeksvragen:

1. Is het door de stadsdelen opgestelde beleid voor handhaving in de openbare ruimte voldoende om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken?
 - a. Wordt gebruik gemaakt van programmatisch handhaven?
2. Worden de beoogde doelen behorende bij handhaving in de openbare ruimte van de stadsdelen gerealiseerd?
 - a. Worden de beoogde prestaties geleverd?
 - b. Wordt het gewenste naleefgedrag van burger of ondernemer gerealiseerd?
 - c. Worden de beoogde effecten in de openbare ruimte bereikt?
3. Is de uitvoering van de handhaving doeltreffend en doelmatig georganiseerd?
 - a. Wordt gebruik gemaakt van integraal handhaven?
 - b. Gaan de stadsdelen doelmatig om met de beschikbare middelen?
 - c. Zijn voldoende waarborgen bij de stadsdelen aanwezig om een doelmatige uitvoering mogelijk te maken?
4. Leveren de stadsdelen een bijdrage aan het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord?

1.4 Normenkader

Om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de handhaving openbare ruimte vast te stellen hanteert de rekenkamer een normenkader voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Aan dit normenkader zijn toetsaspecten gekoppeld. In onderstaande figuur is de relatie weergegeven tussen probleemstelling, onderzoeksvragen, normen en toetsaspecten.

Figuur 1.3 - Van probleemstelling naar toetsaspecten



Tabel 1.1 geeft de toetsaspecten bij de 4 onderzoeksvragen weer.

Tabel 1.1 - Toetsingskader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	De stadsdelen hebben effect-, naleef-, prestatie- en capaciteitdoelen geformuleerd. De handhavingsprogramma's voldoen aan de daaraan gestelde eisen.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid van effect-, naleef-, prestatie- en capaciteitdoelen. • Doelen zijn helder, meetbaar en concreet geformuleerd. • Een cyclisch, democratisch, integraal, transparant, samenwerking en informatiegestuurd handhavingsprogramma. • Risico-analyse is uitgevoerd. • Prioriteiten zijn bepaald. • Inzicht in naleefgedrag van de doelgroep (Tafel van Elf). • Monitoring van prestaties en effecten. • Verantwoordingsrapportages. • Vergelijking en auditing met andere organisaties. • Inzicht in de tevredenheid burgers en ondernemers over openbare ruimte.
2.	Beoogde doelen worden gerealiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Beoogde capaciteit wordt ingezet. • Beoogde prestaties worden geleverd (aantal uren ingezette handhavers, aantal verwijderde fietswrakken, aantal processen verbaal, aantal waarschuwingen, aantal verwijderde objecten, etc). • Beoogde naleefgedrag van de burgers en ondernemers wordt gerealiseerd. • Doelen voor een schone, hele en veilige openbare ruimte worden gerealiseerd (leefbaarheidsmonitor, subjectieve en objectieve veiligheidsindex, zwerfvuilmetingen).
3.	Uitvoering is efficiënt georganiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Aan integraal handhaven is vorm gegeven. • Samenwerking met interne en externe partijen is georganiseerd. • Voldoende capaciteit beschikbaar. • Kwaliteit van de capaciteit is voldoende. • Kosten handhaving. • Geleverde prestaties per fte. • Werkprocedures zijn vastgesteld. • Werktijden van de handhavers. • Gebruik van vervoermiddelen. • Ingezette handhavinginstrumenten (verhouding preventief/repressief). • Toegang en gebruik van automatiseringssystemen. • Afhandeling van meldingen.
4.	De afspraken gemaakt met het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving worden nageleefd.	<p>De stadsdelen maken gebruik van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Model handhavingsprogramma; • Kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces; • Sanctiestrategieën; • Uniformen handhavers openbare ruimte; • Aanbod handhavingacademie.

1.5 Aanpak

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met medewerkers van de stadsdelen, relevante documenten van de stadsdelen beoordeeld en een participerende observatie uitgevoerd door een dagdeel mee te lopen met de handhavers openbare ruimte van de 3 stadsdelen. De informatie uit de participerende observatie heeft de rekenkamer gebruikt om zich een goed beeld te vormen van de praktijk waar een handhaver mee te maken krijgt en welke werkzaamheden een handhaver verricht. Een overzicht van de gesprekspartners en de gebruikte documenten staat in bijlage 1 en 2.

De rekenkamer heeft voor de uitvoering van dit onderzoek geïnformeerd bij het Service Centrum Handhaving⁷ naar een gemeente die een goed voorbeeld vormt voor een effectieve en efficiënte wijze van uitvoering van de handhaving openbare ruimte. De gemeente Rotterdam werd hierbij genoemd. Uit bestudering van de stukken over de werkwijze in Rotterdam constateert de rekenkamer dat in Rotterdam interventiemedewerkers actief zijn die als toezichthouder bevoegdheid hebben conform de AWB. Ze zijn (nog) geen buitengewoon opsporingsambtenaren; het is wel de bedoeling dat ze dat worden. Het betekent dat afvalovertredingen in Rotterdam bestuursrechtelijk worden afgedaan (dus niet op grond van een proces verbaal zoals in Amsterdam). In Rotterdam zijn wel veel interventiemedewerkers actief: namelijk ongeveer 350, die samen 16.000 tot 17.000 bestuurlijke aanschrijvingen per jaar uitschrijven over afval. Op basis van de beschikbare stukken blijkt dat de praktische uitvoering van de handhaving in Amsterdam anders is georganiseerd dan in Rotterdam. De rekenkamer heeft daarom voor gekozen geen uitgebreide vergelijking met Rotterdam in het onderzoek op te nemen.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op handhaving openbare ruimte in Amsterdam en de stadsdelen. In hoofdstuk 3 gaat de rekenkamer in op het beleid voor de kwaliteit van de openbare ruimte en de handhaving. Hoofdstuk 4 bevat de oordelen over de ingezette capaciteit, de geleverde prestaties en de behaalde effecten in de openbare ruimte. Hoofdstuk 5 behandelt de wijze waarop de handhaving openbare ruimte wordt uitgevoerd in de stadsdelen. In hoofdstuk 6 komt aan de orde of de stadsdelen een bijdrage leveren aan de doelen uit het bestuursakkoord.

⁷ Landelijk kennisinstituut van Ministerie van VROM voor o.a. schoonhouden openbare ruimte..

2 Handhaving openbare ruimte

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op handhaving in de openbare ruimte in Amsterdam. Vervolgens laat de rekenkamer zien waar stadsdelen handhaving openbare ruimte in de organisatie hebben geplaatst. Hierna gaat de rekenkamer in op de bevoegdheden van de handhavers openbare ruimte in de stadsdelen. Tenslotte geeft de rekenkamer aan de hand van 3 thema's weer welke rol handhaving in de openbare ruimte kan spelen.

2.1 Handhaving in Amsterdam

Bestuursakkoord Stad-Stadsdelen 2006-2010

De centrale stad en de stadsdelen hebben aan het begin van de huidige bestuursperiode 2006-2010 een bestuursakkoord gesloten. In dit bestuursakkoord zijn voor 8 onderwerpen bindende vormen van samenwerking afgesproken tussen het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van de stadsdelen. Eén van deze acht onderwerpen is regelgeven en handhaven in Amsterdam. In onderstaand kader zijn de ambities en beoogde resultaten op dit terrein opgenomen.

Kader 2.1 - Bestuursakkoord Stad-Stadsdelen 2006-2010

Regelgeven en Handhaven

Ambitie:

- helder en handhaafbaar handhaven, minder regels, beter handhaven;
- minder regeldruk;
- goedkopere vergunningen in minder tijd;
- de toezichtlast is teruggedrongen;
- aantoonbaar beter handhaven van regels;
- uniform en eenduidig toezicht en handhaving.

Beoogde resultaten 2010:

- digitale en integrale vergunningverlening voor alle vergunningen;
- accountmanagement en één dossier per bedrijf;
- verminderen administratieve lastendruk met 25%;
- waarderingcijfer 8 voor de regeldruk.

In het bestuursakkoord zijn ambities geformuleerd voor de manier waarop in Amsterdam handhaving moet worden vorm gegeven. De handhaving in de openbare ruimte is één van de gebieden waarbij deze ambities moeten worden gerealiseerd.

Stedelijk programma regelgeving en handhaving

Om de ambities uit het bestuursakkoord te realiseren is het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (SPRH) opgezet. Het SPRH werkt in opdracht van de stadsdelen en de centrale stad gezamenlijk. De bestuurlijke aansturing van het programma ligt bij het Bestuurlijk Team Regelgeving en Handhaving onder voorzitterschap van de burgemeester. Het bestuurlijk team is gemandateerd tot besluitvorming door het college

van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van de stadsdelen.⁸ Het programma is gericht op het verhogen van de kwaliteit en doelmatigheid van de bestuurlijke regelgeving en handhaving in de hele gemeente.

Voor het actieprogramma SPRH gelden de volgende 6 hoofddoelstellingen:

1. De regeldruk verminderen.
2. Vereenvoudigen van de integrale vergunningverlening.
3. Consequente en consistente handhaving.
4. Organisatie van de integrale handhaving.
5. Verdere professionalisering van de toezichthouders.
6. Invoering van de bestuurlijke boete.

De rekenkamer neemt deze doelstellingen en de uitwerking daarvan mee in dit onderzoek. Het SPRH heeft al enkele maatregelen genomen die moeten bijdragen aan het behalen van de doelen, zoals het:

- aanstellen van handhavingsregisseurs bij de stadsdelen;
- realiseren van gelijke uniformen en benaming handhavers openbare ruimte;
- vaststellen van toezicht- en sanctiestrategieën;
- opzetten van een handhavingsacademie.

Stadsdelen

In de Verordening op de stadsdelen zijn taken benoemd die expliciet onder verantwoordelijkheid van de centrale stad vallen. Voor handhaving in de openbare ruimte zijn hierin enkele bepalingen opgenomen waarvoor de bevoegdheid van de centrale stad geldt. De bevoegdheden van de stadsdelen voor de handhaving openbare ruimte worden hiermee echter niet ingeperkt. De stadsdelen zijn zelf bevoegd om de handhaving in de openbare ruimte uit te voeren. Het gaat dan om een deel van de bepalingen uit de Algemeen Plaatselijke Verordening⁹, de Afvalstoffenverordening van het stadsdeel en bepalingen uit de Wet Milieubeheer. Daarnaast zorgen de stadsdelen zelf voor het aanstellen van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa), stellen hun eigen handhavingsprogramma's op en bepalen zelf hun prioriteiten. Stadsdelen handhaven dus niet alleen de regels die door het stadsdeel zijn vastgesteld (afvalstoffenverordening), maar ook landelijke wetgeving (Wet Milieubeheer) of van de centrale stad (Algemene Plaatselijke Verordening).

2.2 Handhaving in Geuzenveld-Slotermeer

De ambtelijke organisatie van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer bestaat uit 4 sectoren: beleid, ruimtelijk beheer, burger en bestuur en managementondersteuning. Handhaving is ondergebracht bij de Sector Burger. Deze sector bestaat weer uit 4 afdelingen: Vergunningen Handhaving en Veiligheid, Communicatie, Wijken en Loket. De handhavingstaken van het stadsdelen vallen onder de afdeling Vergunningen, Handhaving en Veiligheid. Ook de handhavingsregisseur en de toezichthouders vallen

⁸ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, 'Actieprogramma Regelgeving en Handhaving 2007-2010', februari 2007, p. 33.

⁹ Voor een aantal bepalingen uit de APV is de centrale stad bevoegd om deze te handhaven.

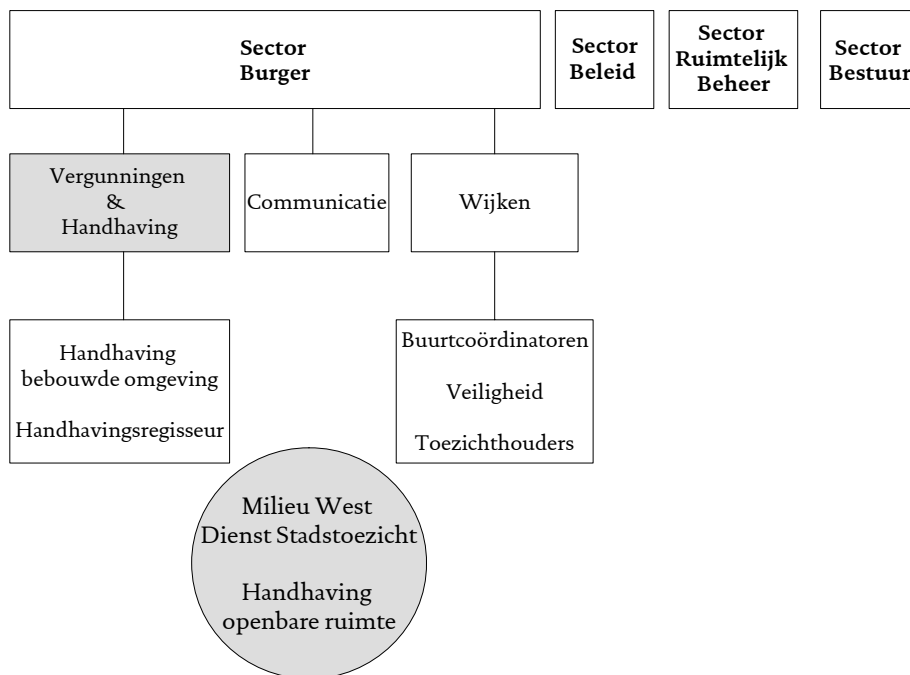
hieronder. De handhaving openbare ruimte voert het stadsdeel niet zelf uit, maar dit doet het samenwerkingsverband Milieu West.

Milieu West is een samenwerkingsverband tussen de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Bos en Lommer, Westpoort en de Dienst Stadstoezicht. Milieu West is per 8 januari 2007 gestart. Het doel van Milieu West is:¹⁰

- Verbetering van de efficiency.
- Verbreding van de kennis.
- Verhoging van de continuïteit van de aansturing.
- Verhoging van de kwaliteit.
- Meer uniformiteit in de handhaving en uitstraling.
- Beheer/beperken van integriteitsrisico's.

In dit samenwerkingsverband fungeert stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer als opdrachtgever en de Dienst Stadstoezicht als opdrachtnemer. De afspraken tussen beide partijen zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (dvo). De partijen hebben een dvo opgesteld voor 2007 en voor de periode 1 juli 2008 tot 1 juli 2009.

Figuur 2.1 - Handhaving in Geuzenveld-Slotermeer

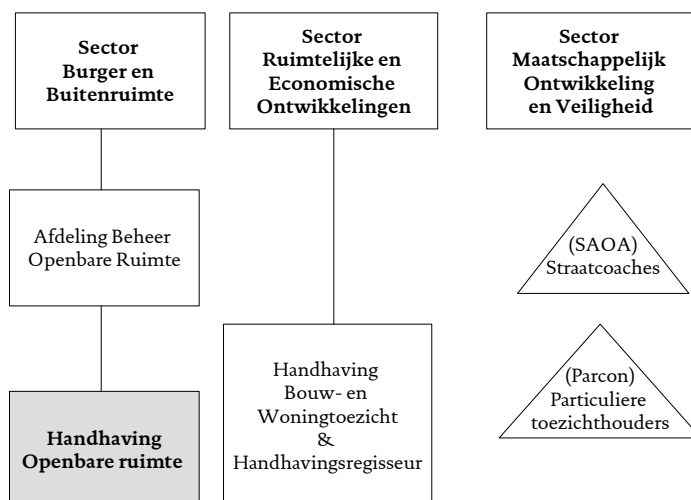


¹⁰ Bedrijfsplan Milieu West 2006.

2.3 Handhaving in Slotervaart

Stadsdeel Slotervaart heeft 4 sectoren: Ruimtelijke en Economische Ontwikkelingen, Burger en Buitenruimte, Maatschappelijke Ontwikkeling & Veiligheid en Middelen. De handhaving is per sector georganiseerd. Dat betekent dat handhaving openbare ruimte is ondergebracht bij de sector Burger en Buitenruimte, afdeling Beheer Openbare Ruimte. Handhaving van de bebouwde omgeving is bijvoorbeeld ondergebracht bij de Sector Ruimtelijke en Economische ontwikkeling. Bij deze sector bevindt zich tevens de handhavingscoördinator. De veiligheidscoördinator met daarbij de aansturing van de particuliere toezichthouder Parcon bevindt zich bij de Sector Maatschappelijke Ontwikkeling & Veiligheid.

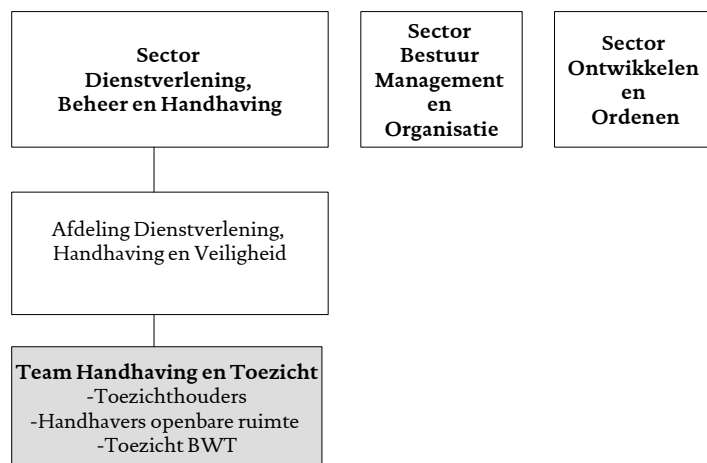
Figuur 2.2 - Handhaving in Slotervaart



2.4 Handhaving in Zeeburg

Stadsdeel Zeeburg is opgebouwd uit 3 sectoren: Sector Bestuur Management & Organisatie, Sector Ontwikkelen & Ordenen en Sector Dienstverlening, Beheer & Handhaving. Handhaving valt onder de sector Dienstverlening, Beheer en Handhaving, afdeling Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid. Binnen deze afdeling is er één team handhaving. In dit team zitten alle handhavers van het stadsdeel. Dat wil zeggen de bouwinspecteurs en de handhavers openbare ruimte. Ook de toezichthouders (gericht op veiligheid) zijn ondergebracht in dit team.

Figuur 2.3 - Handhaving in Zeeburg



2.5 Bevoegdheden handhavers openbare ruimte

In Amsterdam houden steeds meer verschillende partijen toezicht in de openbare ruimte. Deze partijen hebben ook allemaal hun eigen bevoegdheden. Tabel 2.1 geeft per stadsdeel een overzicht van de in de openbare ruimte aanwezige toezichthouders en handhavers.

Tabel 2.1 - Toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte

Stadsdeel	Handhavers openbare ruimte	Politie	Toezichthouders	Straat-coaches
Geuzenveld-Slotermeer	x	x	x	
Slotervaart	x	x	x	x
Zeeburg	x	x	x	x

Handhaver openbare ruimte

In Amsterdam werden verschillende benamingen voor de handhavers openbare ruimte gebruikt, zoals milieuagent of reinigingspolitie. De bevoegdheden van de milieuagent bestonden hoofdzakelijk uit afvalcontrole. De laatste jaren komen er voor de handhavers openbare ruimte steeds meer bevoegdheden bij. Alle stadsdelen gebruiken nu de naam handhavers openbare ruimte. Een handhaver openbare ruimte is een zogenaamde buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Een handhaver openbare ruimte is onder meer bevoegd tot het handhaven van wetten en regels waarvoor hij de opsporingsbevoegdheid van het Ministerie van Justitie heeft verkregen. Tussen de stadsdelen bestaan verschillen in de bevoegdheden van de handhavers openbare ruimte. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 2.2 - Bevoegdheden handhavers openbare ruimte

	Geuzenveld-Slotermeer	Slotervaart	Zeeburg
Bevoegdheden handhavers openbare ruimte	Milieu-opsporingsambtenaar	Milieu-opsporingsambtenaar & Flora- en faunabeheerder	Milieu-opsporingsambtenaar & Flora- en faunabeheerder

De bevoegdheden van een flora- en faunabeheerder rijken verder dan die van een milieuopsporingsambtenaar. Een milieuopsporingsambtenaar mag bijvoorbeeld strafbare feiten opsporen op grond van de afvalstoffenverordening en de Algemeen Plaatselijke Verordening. Een flora- en faunabeheer mag dit bijvoorbeeld ook voor de Wet op de Openlucht recreatie en de Wegenverkeerswet. Een overzicht van de bevoegdheden is opgenomen in bijlage 6. Het Ministerie van Justitie bepaalt ook of de boa politiebevoegdheden en geweldsmiddelen mag gebruiken en zo ja, welke.¹¹ De handhavers openbare ruimte hebben in Slotervaart en Zeeburg handboeien bij zich. In Geuzenveld-Slotermeer hebben zij dit niet.

Politie

Naast de handhavers openbare ruimte houdt de politie toezicht op de naleving van wetten en regels. De bevoegdheden van de politie zijn uitgebreider dan die van de handhavers openbare ruimte. Een recente ontwikkeling is dat de politie zich steeds verder terugtrekt bij de handhaving van kleine ergernissen in de openbare ruimte. Dit is één van de redenen waardoor de handhavers openbare ruimte juist meer bevoegdheden krijgen en de taken anders worden georganiseerd. Een element hierin is de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.¹²

Toezichthouders

In de 3 stadsdelen zijn naast de handhavers openbare ruimte ook toezichthouders actief. Toezichthouders zijn geen buitengewoon opsporingsambtenaar en kunnen dus geen proces verbaal opmaken. Toezichthouders schouwen de openbare ruimte en spreken mensen aan op hun gedrag. De manier waarop de toezichthouders worden aangestuurd en de manier van samenwerking met de handhavers openbare ruimte verschilt bij de stadsdelen. In Zeeburg maken de toezichthouders onderdeel uit van het team handhaving en toezicht. In Slotervaart zijn de toezichthouders ingehuurd door een commerciële partij en in Geuzenveld wordt de toezichthoudende functie ingevuld door werkervaringsplaatsen.

¹¹ <http://www.minjus.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/>

¹² De bestuurlijke strafbeschikking is per 1 januari 2009 ingevoerd en heeft vooral te maken met de afhandeling van de processen verbaal met het Openbaar Ministerie.

Straatcoaches

In de stadsdelen Slotervaart en Zeeburg zijn staatcoaches actief. De straatcoaches werken via de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam. In Slotervaart stuurt de veiligheidscoördinator de straatcoaches aan. In Zeeburg worden zij aangestuurd door de politie. De uiteindelijke regie ligt bij het stadsdeel. De straatcoaches richten zich vooral op overlast van jongeren.

2.6 Handhavingsthema's: afval, hondenoverlast en voertuigen

De rekenkamer geeft in deze paragraaf aan de hand van 3 thema's afval, hondenoverlast en voertuigen een illustratie waar het bij handhaving openbare ruimte om gaat. De rekenkamer heeft voor deze thema's gekozen, omdat hier veelal de meeste handhaving capaciteit op wordt ingezet. De rekenkamer kijkt hier naar de geldende wet- en regelgeving en mogelijkheden voor de handhavers openbare ruimte om hierbij op te treden.

2.6.1 Afval

Een schone openbare ruimte draagt bij aan een hogere kwaliteit. De handhavers openbare ruimte hebben hierbij een rol. Zij kunnen bijvoorbeeld preventief handhaven door het geven van voorlichting aan burgers. Maar zij kunnen ook repressief optreden door het opmaken van processen verbaal. Een proces verbaal kan worden opgemaakt wanneer een handhaver in een dichte en verkeerd aangeboden vuilniszak een adres vindt. Op dat moment is voldoende bewijs aanwezig om over te gaan tot verbaliseren. Bij handhaving op afval kunnen de handhavers dit doen op basis van de Afvalstoffenverordening van het stadsdeel of enkele bepalingen uit de Wet Milieubeheer.

In de praktijk zijn de handhavers vooral bezig met het controleren op afval naast de containers of verkeerd aangeboden grofvuil. Hierdoor wordt een vervuilde aanblik van de openbare ruimte zoveel mogelijk voorkomen. Ook wordt het ontstaan van zwerfafval zoveel mogelijk tegen gegaan. Van de aanwezigheid en de bekendheid van de controles door de handhavers gaat een preventieve werking uit. De kans op het op heterdaad betrappen van een overtreder is lastig. Hiervoor is namelijk relatief veel capaciteit nodig.

De boete voor het verkeerd aanbieden van afval, bijvoorbeeld naast de container geplaatst, bedraagt € 60. Het achterlaten van zwerfvuil in de openbare ruimte kost € 90.¹³

2.6.2 Hondenoverlast

Een ander thema dat vaak genoemd wordt bij handhaving openbare ruimte is het optreden tegen overlast van honden. Het betreft hier bijvoorbeeld het los laten lopen van honden op plaatsen waar dat niet is toegestaan. Of het niet opruimen van hondenpoep. In paragraaf 5 van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) van Amsterdam zijn de geldende regels vastgelegd voor honden. Zo is in de APV vermeld dat de hondenbezitter in het bezit moet zijn van een opruimmiddel voor de hondenpoep. Daarnaast moet de hondenbezitter ervoor zorgen dat een hond is aangelijnd. Ook zijn er plaatsen waar het

¹³ College van procureurs-generaal, *Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten*.

verboden is voor honden, zoals kinderspeelplaatsen en zandbakken. De stadsdelen kunnen zelf gebieden aanwijzen waar strengere of minder strenge regels gelden.

Als een hondenbezitter niet voldoet aan de regels zoals gesteld in de APV kunnen de handhavers openbare ruimte overgaan tot strafrechtelijk handhaven. Zij kunnen de overtreder een boete geven van € 60 wanneer niet is voldaan aan het aanlijngedod. Voor het los laten lopen in gebieden waar dit verboden is kan een boete van € 90 worden gegeven. En als de hondenbezitter geen opruimmiddel bij zich heeft geldt een boete van € 60.¹⁴

2.6.3 Voertuigen

Inwoners van Amsterdam fietsen veel en vaak is het parkeren van de fiets een probleem. Veelal gebeurt dit buiten op straat op plaatsen waar dat eigenlijk niet mag, zoals aan een lantaarnpaal of aan een brugleuning. Anderzijds staan fietsen zo lang buiten dat de fiets niet meer bruikbaar is en kan worden aangemerkt als een fietswrak. Een stadsdeel kan (brom)fietsen verwijderen op basis van de APV. Hierin is een bepaling (artikel 4.27) opgenomen waarin wordt ingegaan in welke gevallen het verboden is een (brom)fiets te parkeren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een hinderlijk geplaatste fiets en een fietswrak. Een fiets is een fietswrak wanneer aan 2 voorwaarden is voldaan:

- de fiets of bromfiets moet rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud verkeren én
- bovendien moet sprake zijn van een kennelijk 'verwaarloosde toestand'.

Fietsen kunnen verwijderd worden door bestuursrechtelijk optreden. De overheid is dan op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht verplicht om de eigenaar eerst in de gelegenheid te stellen de fiets zelf te verwijderen. Wanneer de eigenaar dit nalaat kan de overheid de fiets zelf verwijderen. Alleen in het geval de fiets op een gevaarlijke plek staat, mag deze meteen verwijderd worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de weg voor hulpdiensten wordt versperd.

Handhavers kunnen ook autowrakken, caravans en aanhangers verwijderen van de weg op basis van de Algemeen Plaatselijke Verordening. Zo staat in artikel 4.22 van de APV bijvoorbeeld dat het verboden is om een voertuig, dat in rijtechnisch in onvoldoende staat van onderhoud verkeert, op de weg te plaatsen. In artikel 4.25 van de APV is genoemd dat het verboden is om een voertuig dat voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebruikt langer dan 3 achtereenvolgende dagen zonder wezenlijke tijdsonderbreking te parkeren op of aan de weg.

De handhavers openbare ruimte mogen ook op basis van artikel 5.9 van de Algemeen Plaatselijk Verordening voertuigen bekeuren die in voor het publiek toegankelijke groenvoorzieningen geparkeerd staan.

¹⁴ Idem.

3 **Beleid**

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamer antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

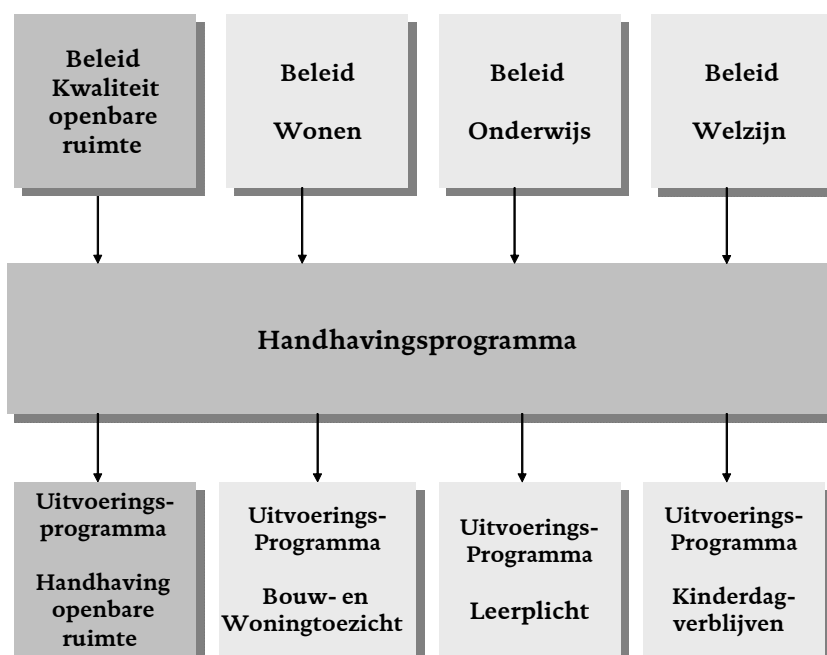
1. *Is het door de stadsdelen opgestelde beleid voor handhaving in de openbare ruimte voldoende om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken?*
 - a. *Wordt gebruik gemaakt van programmatisch handhaven?*

In hoofdstuk 1 is al naar voren gekomen dat handhaving geen doel op zich is, maar het een bijdrage levert aan het realiseren van de beleidsdoelen. Voor handhaving openbare ruimte zijn dit de doelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte die de stadsdelen voor ogen hebben. De beleidsdoelen zijn leidend voor de manier waarop de handhavers hun werk doen.

Ook is voor de handhaving in het algemeen een visie bepaald door de stadsdelen. Deze visie is opgenomen in het zogenaamde handhavingsprogramma. Hierin staan de uitgangspunten van de handhaving in het stadsdeel genoemd. Naast de algemene visie op handhaving moeten de verschillende beleidsdoelen waar handhaving een bijdrage aan levert zijn geïntegreerd in dit programma, zie onderstaande figuur. De bedoeling is dat in het handhavingsprogramma vervolgens een vertaling van de beleidsdoelen voor de uitvoering van de handhaving gemaakt wordt. Dit kan in de vorm van zogenaamde naleefdoelen.

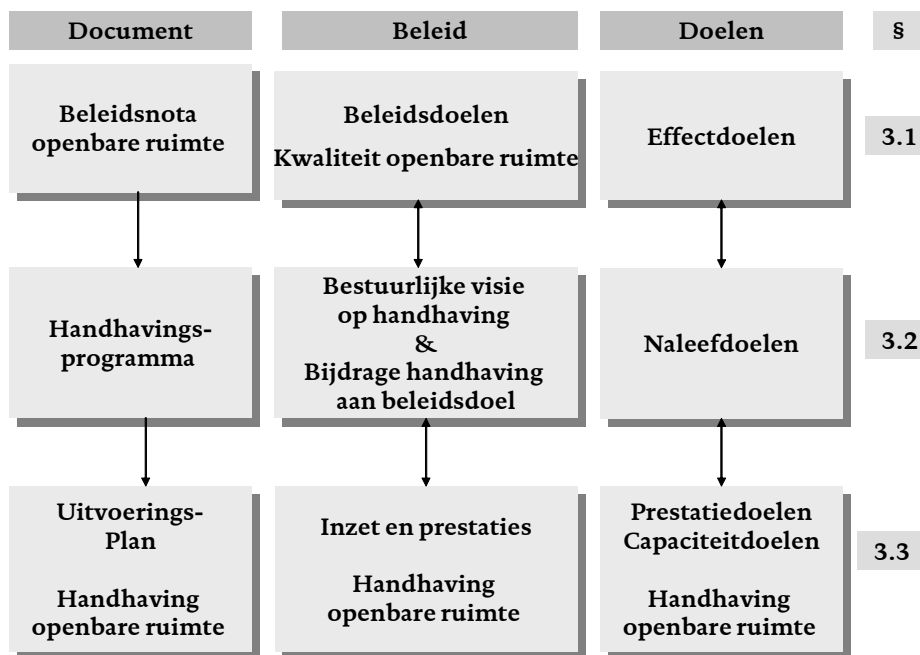
Vervolgens moet de wijze waarop deze doelen worden gerealiseerd, verwerkt zijn in een uitvoeringsplan per handhavingsthema.

Figuur 3.1 - Beleidsprogramma, handhavingsprogramma en uitvoeringsprogramma



In de verschillende programma's moeten verschillende doelen zijn geformuleerd. Onderstaande figuur geeft hiervan een overzicht en geeft aan in welke paragraaf van dit hoofdstuk deze doelen worden behandeld.

Figuur 3.2 - Beleid en doelen handhaving openbare ruimte



In de eerste paragraaf kijkt de rekenkamer naar het beleid van de stadsdelen als het gaat om de kwaliteit in de openbare ruimte. De rekenkamer maakt hierbij een onderscheid naar de kwaliteit in de openbare ruimte in het algemeen en het beleid voor afval, hondenoverlast en voertuigen. In de tweede paragraaf behandelt de rekenkamer de doelen uit de handhavingsprogramma's van de stadsdelen. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk komen de uitvoeringsplannen handhaving openbare ruimte aan bod. Als laatste gaat de rekenkamer nog in op de wijze van monitoring en verantwoording in de stadsdelen.

3.1 Effectdoelen: Kwaliteit openbare ruimte

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op het beleid dat de stadsdelen hebben geformuleerd voor de kwaliteit van de openbare ruimte. De rekenkamer behandelt hier de doelen voor een schone, hele en veilige omgeving, de beoogde kwaliteitsniveaus en het specifieke beleid gericht op de thema's afval, honden en voertuigen.

De bedoeling is dat het stadsdeel de beoogde doelen voor de kwaliteit openbare ruimte beschrijft als effectdoelen. Ook moeten deze doelen helder omschreven zijn, zodat deze sturend zijn voor de uitvoering en controle op de realisatie van de doelen mogelijk is.

3.1.1 Schoon heel veilig

Als beoogde kwaliteit voor de openbare ruimte wordt vaak genoemd dat de openbare ruimte schoon, heel en veilig moet zijn. Geuzenveld-Slotermeer heeft dit bijvoorbeeld opgenomen in haar programmabegroting 2007. Om dit doel te realiseren heeft het stadsdeel daaraan de activiteiten en resultaten van de handhaving gekoppeld. Dit is opgenomen in bijlage 8. De rekenkamer constateert echter dat de indicatoren, activiteiten en resultaten die hieraan gekoppeld worden niet SMART zijn geformuleerd.

Stadsdeel Slotervaart zegt in de programmabegroting 2008 te streven naar een schoon, goed onderhouden en veilig stadsdeel. Het stadsdeel benoemt dat toezicht en handhaving hieraan een bijdrage leveren. De wijze waarop dit moet gebeuren maakt het stadsdeel niet expliciet. Slotervaart gaat in de programmabegroting 2008 vooral in op een vergroting van de capaciteit aan handhavers openbare ruimte.

In Zeeburg is in de programmabegroting 2008 een programma Schoon, Heel, Veilig opgenomen. Bij dit programma noemt het stadsdeel handhaving openbare ruimte als één van de maatregelen om de doelstelling te bereiken. In de programmabegroting gaat het stadsdeel uitgebreid in op de rol van handhaving bij een schone, hele en veilige openbare ruimte.

3.1.2 Afval

In het onderzoek *Schoonhouden openbare ruimte* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam¹⁵ de beleidsdoelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte uiteengezet. Het gaat hier om het gewenste kwaliteitsniveau die de stadsdelen nastreven. In de nagestreefde kwaliteitsniveaus is vastgelegd hoeveel zwerfafval maximaal op straat mag liggen en wanneer ingegrepen moet worden door de straatreiniging. Tabel 3.1 geeft de beoogde kwaliteitsniveaus weer voor de 3 stadsdelen die bij dit onderzoek betrokken zijn.

Tabel 3.1 - Gewenste kwaliteit openbare ruimte¹⁶

Stadsdeel	Gewenste kwaliteit
Geuzenveld-Slotermeer	B
Slotervaart	A (B) ¹⁷
Zeeburg	B

Uit het onderzoek *Schoonhouden van de openbare ruimte* blijkt dat stadsdeel Slotervaart een stadsdeel is met een hoog ambitieniveau. Dit wil zeggen een kwaliteitsniveau A¹⁸: schoon dat staat gelijk aan een rapportcijfer 8. De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg hebben een minder hoog ambitieniveau, kwaliteitsniveau B¹⁹: minder schoon en vergelijkbaar met rapportcijfer 6.

De kwaliteitsniveaus zijn in de stadsdelen in verschillende documenten beschreven. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is dit de analysenota en plan van aanpak zwerfafval. In

¹⁵ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, 'Schoonhouden van de openbare ruimte', 18 maart 2009, p. 37.

¹⁶ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, 'Schoonhouden van de openbare ruimte', 18 maart 2009, p. 37.

¹⁷ De gewenste kwaliteit is A met uitzondering van Overtoomse Veld (gewenste kwaliteit B).

¹⁸ CROW norm: 1-3 stuks zwerfafval per 100 m².

¹⁹ CROW norm: 4-10 stuks zwerfafval per 100 m².

Slotervaart gaat het om de programmabegroting en in Zeeburg is dit de Nota openbare ruimte uit 2003. In deze nota's maken de stadsdelen wel een opmerking over de bijdrage van handhaving aan het realiseren van het beoogde effect, maar dit wordt niet verder geconcretiseerd.

3.1.3 Hondenoverlast

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer had tot 2009 geen hondenbeleid. Bij de handhavers openbare ruimte had de handhaving op hondenoverlast tot 2009 dan ook geen prioriteit. In de Dienstverleningsovereenkomst 1 juli 2008 – 1 juli 2009 met Milieu West staat dat handhaving op hondenoverlast geen bestuurlijke prioriteit is. De stadsdeelraad heeft op 24 juni 2008 een motie aangenomen, waarin het college is verzocht meer aandacht te besteden aan het terugdringen van de overlast van honden. Hiervoor heeft het dagelijks bestuur een notitie aanpak hondenoverlast opgesteld en is hondenoverlast als gebiedsgebonden prioriteit aangemerkt in het handhavingsprogramma 2009.

De stadsdeelraad van Slotervaart heeft een kaart vastgesteld waarop de gebieden met verschillende regels zijn aangeduid. Deze kaart is huis aan huis verspreid. Zo geldt bijvoorbeeld in het Rembrandtpark een wisselregime. Dat wil zeggen dat in de wintermaanden de honden los mogen lopen en geen opruimplicht geldt, maar in de zomermaanden zijn de gebieden verboden voor honden. In Nieuw Sloten zijn veel groenstroken waar kinderen kunnen spelen. Op veel van deze groenstroken geldt een hondenverbod. De bedoeling is dat de handhavers openbare ruimte zorgen voor naleving van deze regels. Hiervoor is geen expliciete doelstelling geformuleerd, maar deze vloeit voort uit handhaving van de APV.

Stadsdeel Zeeburg heeft ook gebieden aangewezen waar strengere of minder strenge regels gelden. Zoals in het zuidelijk deel van het Flevopark, daar geldt in de winter geen aanlijngedod voor honden, maar 's zomers wel. Hiervoor is, net als in Slotervaart, geen expliciete doelstelling geformuleerd, maar deze vloeit voort uit handhaving van de APV.

3.1.4 Voertuigen

De stadsdelen hebben geen apart beleid vastgesteld voor de aanwezigheid van voertuigen in de openbare ruimte. De stadsdelen hebben voldoende aan de regels zoals opgesteld in de Algemeen Plaatselijk Verordening.

Door de centrale stad is wel beleid vastgesteld voor het fietsparkeren. Door stadsdeel Zeeburg is door opgedane ervaringen met de fietswrakkenacties wel een voorstel gedaan bij het portefeuillehoudersoverleg verkeer om na te denken over de manier waarop wordt omgegaan met fietswrakken. Zeeburg stelt hierbij voor de definitie van een fietswrak te verruimen. Het is de rekenkamer niet bekend of hier een besluit over is genomen.

3.1.5 Conclusie kwaliteit openbare ruimte

De stadsdelen hebben het beleid voor de kwaliteit van de openbare ruimte in de programmabegrotingen en in andere nota's geformuleerd. Dat handhaving openbare ruimte een rol speelt bij het realiseren van de doelstellingen wordt in de meeste gevallen onderkend in de programmabegroting en de nota's. De stadsdelen maken de bijdrage van de handhavers openbare ruimte aan de beoogde kwaliteit van de openbare ruimte niet expliciet door hier doelen voor op te stellen.

3.2 Naleefdoelen: Handhavingsprogramma

In het handhavingprogramma wordt de visie van het bestuur op handhaving verwoord. Het opstellen van een handhavingsprogramma is een uitwerking van programmatisch handhaven. De Amsterdamse visie op programmatisch handhaven is opgenomen in bijlage 9. Het doel van programmatisch handhaven is dat het bestuur vooraf het beleid bepaald en dat niet de incidenten bepalend zijn voor de manier waarop de handhavers openbare ruimte worden ingezet.²⁰ Startpunt voor een handhavingsprogramma is dat door uitvoering van een risico-analyse de prioriteiten voor de handhaving worden bepaald. Vervolgens moeten concrete doelen voor deze prioriteiten worden gesteld. Dit kan door een goede analyse te maken van het naleefgedrag van de doelgroep. Op basis hiervan kan bepaald worden welk naleefgedrag gewenst is en hoe dit kan worden bereikt. Deze doelen noemen we naleef- en prestatiedoelen. De naleefdoelen behandelt de rekenkamer in deze paragraaf. De prestatiedoelen komen in de volgende paragraaf naar voren.

De rekenkamer behandelt hier eerst de kenmerken van het handhavingsprogramma en beoordeelt of de stadsdelen hieraan voldoen. Vervolgens gaat de rekenkamer in op de risico-analyse en prioriteitenstelling. Dan komt de doelgroepenanalyse aan bod en de doelen die de stadsdelen in het handhavingsprogramma hebben gesteld.

3.2.1 Kenmerken handhavingsprogramma

De handhavingsprioriteiten kunnen betrekking hebben op alle thema's waarmee handhaving te maken heeft, zoals leerplicht, bouw- en woningtoezicht en de openbare ruimte. Daarom moeten de verschillende beleidsdoelen terug komen in het handhavingprogramma. Hierdoor wordt het handhavingsprogramma ook een integraal document. Naast het kenmerk dat een handhavingsprogramma integraal moet zijn, bestaan andere kenmerken waaraan een handhavingsprogramma moet voldoen.

²⁰ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, 'Helder en Haalbaar Handhaven: Handleiding bij Model Handhavingsprogramma', maart 2008, p. 4.

Tabel 3.2 - Kenmerken van een handhavingsprogramma²¹

Kenmerk	Omschrijving
Cyclisch	Het programma wordt jaarlijks opgesteld en het programma wordt jaarlijks geëvalueerd.
Democratisch	De stadsdeelraad stelt het programma vast.
Integraal	Alle sectoren die te maken hebben met handhavingsactiviteiten zijn betrokken, het verbindt alle sectoren onderling om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.
Transparant	De visie van het bestuur op handhaving, de omvang van de handhavingstaken, de prioriteitenstelling, doelen en methoden om die doelen te bereiken worden inzichtelijk.
Samenwerking	De samenhang en samenwerking met partners wordt duidelijk gemaakt.
Informatie-gestuurd	De handhaving geschiedt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

De rekenkamer heeft de handhavingsprogramma's van de 3 stadsdelen getoetst aan deze kenmerken. De bevindingen staan in bijlage 10. Tabel 3.3 geeft hiervan een samenvatting.

Tabel 3.3 - Bevindingen kenmerken handhavingsprogramma's stadsdelen

Stadsdeel	Cyclisch	Democratisch	Integraal	Transparant	Samenwerking	Informatiegestuurd
Geuzenveld-Slotermeer	-	±	±	±	±	±
Slotervaart	±	√	±	±	-	-
Zeeburg	-	√	√	±	±	-
√ = voldoende ± = redelijk - = onvoldoende						

Conclusie kenmerken handhavingsprogramma

Geen van de stadsdelen voldoet aan de kenmerken voor een goed handhavingsprogramma. Met name het ontbreken van een regelmatige evaluatie, goede handhavingsdoelen, richtlijnen voor de samenwerking met andere partijen en het ontbreken van kennis over de doelgroep vindt de rekenkamer belangrijk. Deze ontbreken bij de 3 stadsdelen.

²¹ Ministerie van Justitie, Expertise Centrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, Handhaven met Effect, 'Gids voor Programmatische Handhaven voor decentrale overheden' december 2006, p. 7. Onderschreven door het SPRH in de Handleiding bij het Model Handhavingsprogramma, p. 4.

3.2.2 Risico-analyse en prioriteiten

Programmatisch handhaven gaat ervan uit dat een risico-analyse wordt gemaakt voor de verschillende handhavingstaken. Een risico-analyse maakt inzichtelijk waar het stadsdeel de meeste de meeste risico's loopt als niet gehandhaafd wordt. De handhavingstaken waar de risico's het grootst zijn, behoren de hoogste prioriteit te krijgen van de handhavers. Het stadsdeel moet de risico-analyse integraal uitvoeren, dat wil zeggen dat alle handhavingstaken erbij betrokken zijn. Het SPRH heeft een model gemaakt waarmee de stadsdelen hun risico-analyse kunnen invullen. De stadsdelen maken gebruik van dit model. Tabel 3.4 geeft een overzicht van de uitgevoerde risico-analyses in de stadsdelen. In bijlage 11 staan per stadsdeel de handhavingsthema's met het hoogste risico genoemd.

Tabel 3.4 - Risico-analyse voor 2006, 2007, 2008 en 2009

Stadsdeel	2006	2007	2008	2009
Geuzenveld-Slotermeer	√	-	- ²²	√
Slotervaart	√	-	-	√
Zeeburg	√	-	√	-
√ = risico-analyse is uitgevoerd - = risico-analyse is niet uitgevoerd				

Uit de risico-analyses van de 3 stadsdelen blijkt dat de risico's voor thema's die te maken hebben met handhaving openbare ruimte verschillen per stadsdeel. Zo komt uit de risico-analyse van Geuzenveld-Slotermeer particulier-, bedrijfsafval en illegale lozingen naar voren als thema's met een groot risico. In Slotervaart is dat illegaal storten, parkeren op het trottoir, fietswrakken en hondenpoep. Terwijl in Zeeburg illegale objecten, hondenoverlast en groen toezicht (parken) als thema's naar voren komen.

Op basis van de risico-analyse stellen de stadsdelen hun prioriteiten voor handhaving voor de komende periode vast. Door het stellen van prioriteiten en de handhaving gericht op de gekozen prioriteiten in te zetten vindt handhaving niet meer alleen ad hoc plaats (gericht op het reageren op meldingen), maar wordt handhaving ingezet waar dat nodig is. In Slotervaart zijn de prioriteiten tot stand gekomen in een sessie met de stadsdeelraad. De stadsdeelraad heeft de kans gekregen in een workshop de prioriteiten te bepalen. In de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg worden de prioriteiten bepaald door de risico-analyse.

In bijlage 11 zijn de prioriteiten per stadsdeel opgenomen. Uit deze lijst met prioriteiten blijkt dat de stadsdelen verschillende thema's benoemen als prioriteit. De rekenkamer vindt ook de manier waarop de prioriteiten benoemd worden in de handavingsprogramma's niet altijd even duidelijk. Alle stadsdelen onderschrijven de prioriteiten die gezamenlijk zijn onderkend via het SPRH.

De rekenkamer is van mening dat de koppeling tussen de risico-analyse en de gekozen prioriteiten niet altijd even duidelijk is gemaakt door de stadsdelen. In Geuzenveld-Slotermeer zijn bijvoorbeeld andere prioriteiten gesteld dan de thema's die hoog scoorden

²² Volgens het stadsdeel is er in 2008 nog wel een risico-analyse uitgevoerd, maar is deze analyse niet op papier beschikbaar en heeft de risico-analyse geen verdere consequenties gehad.

uit de risico-analyse. Dit geldt voor ‘gebruiksvergunningen’, ‘illegale bouw’ en ‘strijdig gebruik natuurgebieden’. Deze handhavingsthema’s scoorden een gemiddeld risico in de risico-analyse. De prioriteit APV is als zodanig niet terug te vinden in de risico-analyse van het stadsdeel. In het handhavingsprogramma 2006 en 2009 meldt Geuzenveld-Slotermeer dat het dagelijks bestuur op basis van de risico-analyse de handhavingsprioriteiten heeft bepaald. De rekenkamer vindt het positief dat het stadsdeel in de handhavingsprogramma’s uitlegt waarom zij ervoor kiest ook andere onderwerpen te prioriteren dan alleen op basis van de risico-analyse verwacht zou worden. In het handhavingsprogramma geeft het stadsdeel aan dat naast de risico-analyse de wijkinventarisatie, het bestuursakkoord en de stedelijke prioriteiten zijn meegenomen.

In Slotervaart is in 2006 en 2009 een risico-analyse uitgevoerd. De prioriteiten die Slotervaart in 2006 en 2007 gesteld heeft, sluiten hier gedeeltelijk op aan. In 2006 sluiten de prioriteiten bouwen en illegaal kamperen niet aan bij de risico-analyse (gemiddeld risico). In 2007 zijn meer prioriteiten benoemd. Woningfraude sluit niet aan bij de prioriteiten, wildplakken en graffiti, bouwvergunningen ook niet.

Eind 2005 is in stadsdeel Zeeburg een risico-analyse uitgevoerd. De gekozen prioriteiten voor 2006 hebben geen relatie met de risico-analyse. In 2008 is in het werkplan DHV een risico-analyse opgenomen. Aan de verschillende thema’s is een ureninzet gekoppeld. Hieruit blijkt dat niet altijd een thema met een hoog risico ook de meeste ureninzet krijgt.

Volgens het stadsdeel kunnen politiek-bestuurlijke wensen ertoe leiden dat andere prioriteiten worden gesteld. Dit is echter niet expliciet aangegeven. Het thema afval krijgt in de risico-analyse een relatief lage score (3,33), toch wordt hierop een grote handhavingscapaciteit (3.150 uur) ingezet. Dit komt doordat het hier gaat om een omvangrijk probleem en een stedelijke prioriteit.

Conclusie risico-analyse en prioriteiten

De stadsdelen stellen de risico-analyse niet jaarlijks bij. De rekenkamer vindt regelmatig herzien van de risico’s wel van belang omdat veranderingen in de omgeving leiden tot nieuwe risico’s. De prioriteiten die de stadsdelen stellen, vloeien niet altijd duidelijk voort uit de risico-analyse. In sommige gevallen kan hiervoor een goede reden zijn, zoals politieke afwegingen. De rekenkamer vindt het wel van belang deze afweging mee te nemen in het handhavingsprogramma, zodat transparant is waarom het bestuur bepaalde keuzes gemaakt heeft.

3.2.3 Doelgroepenanalyse

Om een goede doelstelling voor elke handhavingsprioriteit te kunnen formuleren moeten de stadsdelen zicht hebben op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Oftewel welk gedrag vertoont de doelgroep zonder handhaving en bij welke handhavingsmaatregelen wordt de doelgroep het meest gestimuleerd tot het naleven van wet- en regelgeving. Een goede analyse hiervan bepaalt een gerichte inzet van de handhavers. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld meer voorlichting al leiden tot een verhoogd naleefgedrag, terwijl in andere gevallen naleefgedrag alleen verhoogd wordt door regelmatig bekeuringen uit te schrijven. Een hulpmiddel hiervoor is de zogenaamde *Tafel van Elf*. Dit is een hulpmiddel om de naleving van wetten en regels te bepalen en te kunnen verbeteren.

In de handhavingsprogramma's van de 3 stadsdelen is geen aandacht voor de specifieke doelgroepen waarop de handhaving betrekking heeft. Geen van de 3 stadsdelen heeft in de handhavingsprogramma's een analyse gemaakt van het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. De stadsdelen hebben het instrument de *Tafel van Elf* niet gebruikt. Alleen stadsdeel Slotervaart heeft in het handhavingsprogramma 2009 gezegd gebruik te zullen maken van de *Tafel van Elf* bij het opstellen van het handhavingsprogramma. Als dit inderdaad gebeurt, zal dit voor het eerst bij het handhavingsprogramma 2010 zijn.

Conclusie doelgroepenanalyse

De rekenkamer constateert dat de stadsdelen bij de handhavingsprioriteiten geen zicht hebben op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep en de handhavingsinstrumenten die het beste gebruikt kunnen worden om het naleefgedrag bij de doelgroep te vergroten.

3.2.4 Doelen handhaving en naleefdoelen

De stadsdelen geven in hun handhavingsprogramma's aan waaraan handhaving een bijdrage moet leveren. Onderstaand kader geeft dit per stadsdeel weer.

Kader 3.1 - Handhavingsdoelen per stadsdeel

- *Geuzenveld-Slotermeer*: "Met handhaving wordt beoogd om rechtszekerheid voor de burgers te bevorderen, beleidsdoelen van het stadsdeel te realiseren en negatieve neveneffecten te voorkomen."²³
- *Slotervaart*: "Handhaving is geen doel op zich, handhaving moet bijdragen aan een veiliger en gezond Slotervaart."²⁴
- *Zeeburg*: "Onderliggende doelstelling is om bij alle handhavingsactiviteiten een verbeterd naleefgedrag te realiseren. Daarnaast is het belangrijk de achterliggende beleidsdoelstelling helder en liefst meetbaar te formuleren."²⁵

In het handhavingsprogramma moeten (in ieder geval) voor de handhavingsprioriteiten concrete meetbare naleef- of prestatiedoelen zijn geformuleerd. De rekenkamer vindt daarbij de volgende punten van belang:

- Het beoogde naleef- of prestatiedoel is gekoppeld aan het beleidsdoel. Dat wil zeggen dat duidelijk is gemaakt welke bijdrage handhaving levert om het beoogde beleidsdoel te realiseren.
- Er is zicht op het naleefgedrag van de doelgroep, zodat het handhavingsinstrument daarbij aangesloten is.
- Het is duidelijk hoe de resultaten van het naleef- of prestatiedoel worden gemeten.

Het model handhavingsprogramma van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving gaat ook uit van deze benadering. Hierin is opgenomen dat de stadsdelen de handhavingsdoelen per beleidsveld moeten formuleren en dat deze meetbaar moeten zijn.

De handhavingsprogramma's van de 3 stadsdelen noemen geen specifieke doelen voor de handhaving van de prioriteiten. Geuzenveld-Slotermeer geeft in het

²³ Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, *Handhavingsprogramma 2006*, januari 2006.

²⁴ Stadsdeel Slotervaart, 'Handhavingsprogramma 2008'.

²⁵ Stadsdeel Zeeburg, 'Handhavingsprogramma 2006', december 2006.

handhavingsprogramma 2009 wel doelen aan voor de prioriteiten, maar deze zijn niet meetbaar geformuleerd. In het handhavingsprogramma van 2009 heeft Slotervaart wel de beoogde resultaten voor 2009 benoemd per handhavingsprioriteit.²⁶

In het werkplan handhaving 2007 van stadsdeel Zeeburg zijn per prioriteit de te beheersen risico's, de gewenste prestaties en het adequate handhavingsniveau benoemd. Als adequaat handhavingsniveau is dan bijvoorbeeld genoemd dat dagelijks gesurveilleerd wordt door de milieupolitie in heel Zeeburg of dat er een gerichte controle plaatsvindt in probleemgebieden. Dit geeft meer de beoogde activiteiten aan dan dat dit concrete doelen zijn die behaald moeten worden. Wel heeft Zeeburg hierbij ook aangegeven hoeveel processen verbaal geleverd moeten worden door de handhavers. De rekenkamer gaat hier in het volgende hoofdstuk nader op in.

Tabel 3.5 - Handhavingsdoelen per prioriteit

Stadsdeel	2006	2007	2008	2009
Geuzenveld-Slotermeer	-	-	-	±
Slotervaart	-	-	-	√
Zeeburg	-	±	-	n.b.
√ = handhavingsdoelen zijn gesteld ± = handhavingsdoelen zijn gesteld, kwaliteit kan beter - = handhavingsdoelen zijn niet gesteld n.b. = niet bekend				

De rekenkamer heeft in de vorige paragraaf naar voren gebracht dat geen van de stadsdelen een analyse van het gedrag van de doelgroep heeft gemaakt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de stadsdelen geen doelen hebben geformuleerd voor het beoogde naleefgedrag.

Conclusie doelen handhaving en naleefdoelen

De rekenkamer stelt vast dat de stadsdelen geen concrete doelen formuleren per handhavingsprioriteit. Door het ontbreken van een analyse van het naleefgedrag van de doelgroep zijn er ook geen doelen gesteld voor het beoogde naleefgedrag.

3.2.5 Conclusie handhavingsprogramma

De rekenkamer constateert dat de handhavingsprogramma's van de stadsdelen nog niet voldoen aan de kenmerken die daarvoor gesteld zijn. Zo worden de handhavingsprogramma's niet regelmatig vastgesteld door de stadsdeelraad, zijn de programma's nog onvoldoende integraal, ontbreken richtlijnen voor samenwerking met andere partijen en is geen analyse van het naleefgedrag van de doelgroep opgenomen.

De stadsdelen stellen de risico-analyse niet jaarlijks bij. De rekenkamer vindt regelmatig herzien van de risico's wel van belang omdat veranderingen in de omgeving leiden tot nieuwe risico's. De prioriteiten die de stadsdelen stellen vloeien niet altijd duidelijk voort uit de risico-analyse. In sommige gevallen kan hiervoor een goede reden zijn, zoals politieke afwegingen. De rekenkamer vindt het wel van belang deze afweging mee te

²⁶ De rekenkamer gaat in dit onderzoek niet in op de beoogde prioriteiten voor 2009, aangezien 2009 niet nader wordt onderzocht.

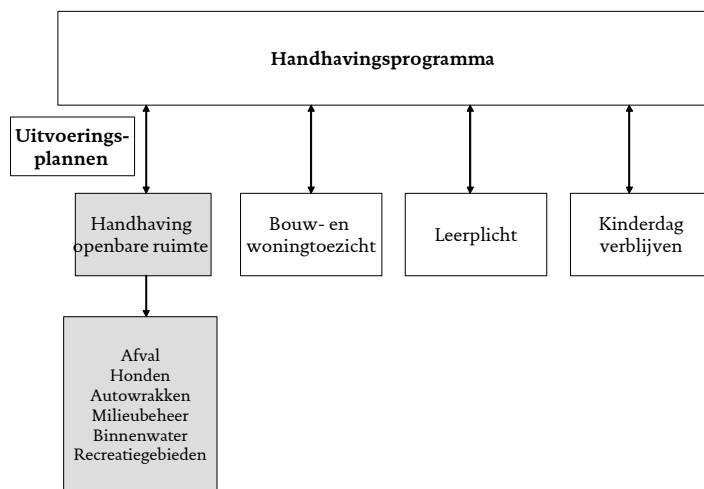
nemen in het handhavingsprogramma, zodat transparant is waarom het bestuur bepaalde keuzes gemaakt heeft.

De rekenkamer constateert dat de stadsdelen geen zicht hebben op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep en de handhavingsinstrumenten die het beste gebruikt kunnen worden om het naleefgedrag te vergroten. Hierdoor zijn ook geen doelen geformuleerd voor het beoogde naleefgedrag van de doelgroep.

3.3 Prestatie- en capaciteitdoelen: uitvoeringsplannen

De manier waarop de effectdoelen en de naleefdoelen moeten worden gerealiseerd, wordt geconcretiseerd in de uitvoeringsplannen. Hierin worden de beoogde prestaties verwoord en de capaciteit die daarvoor benodigd is. Ook wordt in de uitvoeringsplannen aandacht besteed aan de handhavingstaken die in het handhavingsprogramma niet als prioriteit zijn aangemerkt, maar waarvoor wel handhavingstaken worden uitgevoerd. Veelal zijn uitvoeringsplannen per handhavingstaak opgesteld. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3.3 - Van handhavingsprogramma tot uitvoeringsplan



De rekenkamer kijkt in deze paragraaf alleen naar de uitvoeringsplannen voor de handhaving van de openbare ruimte.

In het handhavingsprogramma 2006 van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is opgenomen dat voor de handhavingsprioriteiten een apart uitvoeringsplan wordt ontwikkeld. In deze uitvoeringsplannen moeten dan meetbare doelen zijn opgenomen en wordt per prioriteit gezocht naar het optimum tussen preventieve en repressieve maatregelen. Ook moet in het uitvoeringsplan aandacht zijn voor communicatie naar de burger en bedrijven van het stadsdeel. De rekenkamer constateert dat deze uitvoeringsplannen niet zijn opgesteld door het stadsdeel. Voor de uitvoering van de handhaving openbare ruimte stellen het stadsdeel en Milieu West een dienstverleningsovereenkomst tussen op. Hierin zijn afspraken over de uitvoering opgenomen. Het betreft de activiteiten die de handhavers

openbare ruimte moeten uitvoeren, zoals het controleren van de afvalcontainers en hoeveel uur zij hieraan bezig zijn. Daarnaast is in de dienstverleningsovereenkomst aandacht voor het afvalbeleidsplan en het plan van aanpak zwerfafval 2008 en 2009 en wordt ingegaan op de rol van handhaving daarbij.

In stadsdeel Slotervaart maakt het uitvoeringsplan handhaving openbare ruimte onderdeel uit van het handhavingsprogramma. In het handhavingsprogramma is de inzet van de handhavingscapaciteit verdeeld over verschillende thema's en heeft het stadsdeel beperkt aandacht voor de activiteiten.

Stadsdeel Zeeburg heeft in 2007 een werkplan handhaving opgesteld. Dit werkplan is geschreven voor alle handhavingsthema's. In dit werkplan is per handhavingsprioriteit vermeld welke risico's beheerst moeten worden, wat de relevante wet- en regelgeving zijn, relevante kengetallen, handhavingstaken, adequaat handhavingsniveau, hoe het proces verloopt, wat het stadsdeel niet doet aan handhaving, betrokken partijen en capaciteit en middelen. In 2008 heeft Zeeburg geen apart werkplan handhaving opgesteld, maar is dit een onderdeel van het werkplan Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid. Hierin zijn bovengenoemde punten niet eer per handhavingsprioriteit opgenomen.

Conclusie Uitvoeringsplannen

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de uitvoeringsplannen van de stadsdelen, of hierin aandacht is voor de uit te voeren activiteiten, in te zetten capaciteit en de beoogde prestaties. Uit de tabel blijkt dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer aandacht besteedt aan de uit te voeren activiteiten en de in te zetten capaciteit. Slotervaart gaat in het handhavingsprogramma alleen in op de in te zetten capaciteit. In stadsdeel Zeeburg is het uitvoeringsplan in 2008 van vorm gewisseld, waardoor ook de aandacht wisselt voor de gestelde doelen.

Tabel 3.6 - Uitvoeringsplannen handhaving openbare ruimte stadsdelen

Stadsdeel	Uitvoeringsplan	Activiteiten	Capaciteit	Prestaties
Geuzenveld-Slotermeer	√ DVO Milieu West	√	√	-
Slotervaart	√ Handhavingsprogramma	-	√	-
Zeeburg	√ Werkplan Handhaving (2007) Werkplan Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid (2008)	√ (2007) ± (2008)	- (2007) √ (2008)	√ (2007) - (2008)
√ = aanwezig - = ontbreekt ± = aanwezig, onvoldoende kwaliteit				

3.4 Monitoring en verantwoording

Naast het feit dat de doelen voor beleid en handhaving duidelijk moeten zijn, is het ook van belang over de resultaten van de doelen te rapporteren en deze te evalueren, zodat de beoogde doelen eventueel kunnen worden bijgesteld. In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar de manier waarop stadsdelen zelf aandacht besteden aan monitoring en verantwoording van hun beleid en uitvoering. Hiervoor onderzoekt de rekenkamer de monitoring en verantwoordingsinformatie die de stadsdelen opstellen.

Monitoring van gegevens is nodig om te beoordelen of de geleverde prestaties aansluiten bij de beoogde prestaties en of bijsturing noodzakelijk is. Ook kunnen de gegevens worden gebruikt om de handhavingscapaciteit gericht in te zetten, op plekken waar dat het meest noodzakelijk is. Zonder goede monitorgegevens is het onmogelijk om een goede verantwoordingsrapportage op te stellen. De stadsdelen moeten regelmatig verantwoordingsrapportages opstellen om de resultaten van de handhaving openbare ruimte zichtbaar te maken voor de ambtelijke organisatie, het bestuur en de burger. In de verantwoordingsrapportages moet minimaal informatie staan over de beoogde en werkelijke prestaties.

Geuzenveld-Slotermeer

In het handhavingsprogramma van 2006 zet Geuzenveld-Slotermeer uiteen op welke manier zij wil rapporteren aan het dagelijks bestuur over de prestaties van de handhavers. In deze rapportage moet informatie worden geleverd over de volgende gegevens:

- Het aantal verleende vergunningen.
- Het aantal uitgevoerde controles.
- Het aantal geconstateerde overtredingen.
- Het aantal opgelegde sancties.

Het stadsdeel geeft daarbij zelf aan dat een voorwaarde om dit mogelijk te maken is dat de sectoren bovengenoemde gegevens registreren. De handhavingscoördinator verzamelt de informatie en maakt hiervan een rapportage voor het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur neemt op basis van een evaluatie en de risico-analyse een besluit over voortzetting of bijstelling van het programma. Vervolgens wordt deze rapportage beschikbaar gesteld aan de stadsdeelraad.²⁷ De rekenkamer constateert dat deze rapportages niet zijn gemaakt en dat geen verantwoording is afgelegd aan de stadsdeelraad over de prestaties van de handhaving.

Na het vaststellen van het handhavingsprogramma 2006 is in 2007 het samenwerkingsverband Milieu West van start gegaan. Milieu West is verantwoordelijk voor de registratie van de prestaties. Het stadsdeel en Milieu West hebben hierover op meerdere momenten afspraken gemaakt. Zo is bijvoorbeeld in het bedrijfsplan van Milieu West uit 2006 beschreven dat het de bedoeling is dat voorafgaand aan het bepalen van de juiste hoeveelheid handhavingscapaciteit de huidige situatie van het stadsdeel in beeld wordt gebracht. Dit kan door te tellen, foto's te maken, overige signalen en klachten vast te leggen. Dit kan als nulmeting gezien worden.²⁸ Na afloop van een bepaalde periode moet

²⁷ Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, *Handhavingsprogramma 2006*.

²⁸ Milieu West, *Dienstverleningsovereenkomst 2007: stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer*, p. 5.

de telling herhaald worden en foto's worden gemaakt. De inzet is effectief als de omvang van de waargenomen incidenten is afgenomen. De rekenkamer constateert dat Milieu West deze werkwijze niet in de praktijk heeft toegepast.

Daarnaast is in de dienstverleningsovereenkomst tussen Geuzenveld-Slotermeer en Milieu West bepaald welke gegevens geregistreerd worden door Milieu West. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. De rekenkamer laat in deze tabel ook zien of hierover in de rapportages van Milieu West is teruggekoppeld.

Tabel 3.7 - Afspraken uit dvo over gegevensregistratie Milieu West

Dienstverleningsovereenkomst 2007	Rapportage	Dienstverleningsovereenkomst 1 juli 2008 – 1 juli 2009	Rapportage
<ul style="list-style-type: none"> • 1^e maand van 2^e kwartaal van 2007 nulmetingen naar aanwezigheid (brom)fietswrakken, autowrakken en aanhangwagens. • Dagrapport vervuiling • Weekrapportages over de routes • Aantal processen verbaal • Aantal waarschuwingen 	<p>-</p> <p>√</p> <p>n.b.</p> <p>√</p> <p>√</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal processen verbaal • Aantal meldingen • Aantal waarschuwingen • Aangetroffen (brom)fiets- en autowrakken met vervolgacties • Aantal geprikte zakken • Aantal voorlichtingsacties • Aantal schoonmaakacties 	<p>±</p> <p>±</p> <p>-</p> <p>±</p> <p>±</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p>√ = goede terugkoppeling ± = matige terugkoppeling - = geen terugkoppeling</p>			

Milieu West heeft voor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer diverse rapportages opgesteld. Maar deze zijn onregelmatig verschenen. De inhoud van de rapportages is ook verschillend. Uit bovenstaande tabel blijkt ook dat Milieu West niet altijd rapporteert over de in de dienstverleningsovereenkomst afgesproken gegevens. Vooral in 2008 is dit onvoldoende. In de jaarrapportage is alleen het aantal processen verbaal en het aantal meldingen opgenomen over het vierde kwartaal. De aantallen fietswrakken en geprikte zakken komen terug in de kwartaalrapportage, maar ontbreken in de jaarrapportage over 2008. Milieu West zegt zelf dat dit komt omdat de gegevens registratie nog onvoldoende op orde is.

Sinds de tweede helft van 2008 werkt Milieu West met personal digital assistants (pda's). De bedoeling hiervan is dat de handhavers openbare ruimte op straat bijhouden welke constatering (meldingen) zij doen en welke interventies zij uitvoeren. Milieu West kan hierover vervolgens rapporteren. Door de pda's kan bijvoorbeeld makkelijk een overzicht worden uitgedraaid waardoor direct zichtbaar is waar bepaalde probleemgebieden zich bevinden. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd bij het stadsdeel en Milieu West is gebleken dat de registratie van de gegevens met de pda's nog onvoldoende zorgvuldig gebeurt. De handhavers moeten nog wennen om de pda's mee te nemen en de gegevens direct te registreren in de pda's. Daarbij speelt een rol dat de pda's ook een gps-functie bevatten, zodat leidinggevend kunnen controleren waar handhavers zich

bevinden. De problemen met de registratie van gegevens en de verwerking hiervan (zie hoofdstuk 5) zorgen voor dat Milieu West nog verslagen op grond van de gegevens uit de pda's heeft opgesteld. De bedoeling is dat dit vanaf februari 2009 beter gaat.

Bij de start van Milieu West is afgesproken dat het de bedoeling is dat de handhaving aangestuurd gaat worden op basis van effecten. Tot nu toe heeft Milieu West dit nog niet in de praktijk gebracht. In de jaarrapportage 2008 staat wel dat op deze manier gewerkt wordt en dat dit beter moet gaan door het verbeteren van het gebruik van de pda's. Echter het is de rekenkamer niet duidelijk geworden op welke manier Milieu West dit denkt te gaan vormgeven. Uit navraag bij Milieu West is gebleken dat dit daar ook nog niet duidelijk is en dat de handhaving niet wordt gestuurd op basis van effecten.

De rekenkamer vindt dat Geuzenveld-Slotermeer in essentie wel oog heeft voor de wijze waarop gerapporteerd moet worden, maar dat dit in de praktijk onvoldoende gerealiseerd wordt. Dit komt omdat gegevensregistratie bij Milieu West nog niet op orde is. Het stadsdeel heeft Milieu West hierover aangesproken. Milieu West heeft toegezegd de gegevensregistratie en de rapportages vanaf 2009 te zullen verbeteren.

Slotervaart

De handhavers van stadsdeel Slotervaart registreren de geleverde prestaties in PerfectView. Daarnaast verantwoorden de handhavers zich over hun gewerkte uren. Op basis van deze registraties maakt het stadsdeel jaarlijks een jaarrapportage van de prestaties en ingezette capaciteit van de handhaving. Deze jaarrapportage vormt input voor het handhavingsprogramma. Het stadsdeel rapporteert niet apart over de handhavingsresultaten, maar deze zijn opgenomen in het handhavingsprogramma. In het handhavingsprogramma besteedt het stadsdeel aandacht aan het aantal opgemaakte processen verbaal en het aantal afgehandelde meldingen. Daarnaast verantwoordt het stadsdeel in de rapportage over de manier waarop de beschikbare handhavingcapaciteit is ingezet over de verschillende handhavingsthema's. Naast het jaarlijkse handhavingsprogramma stelt het stadsdeel geen tussentijdse rapportages op.

De rekenkamer vindt de wijze van verantwoording van Slotervaart positief. Volgens het stadsdeel worden meer gegevens geregistreerd dan de rekenkamer terug ziet in de rapportages. Mogelijk kan het stadsdeel de informatie in de rapportages uitbreiden. De rekenkamer is van mening dat het stadsdeel vaker (ambtelijke) rapportages kan opstellen om eerder te kunnen bijsturen.

Zeeburg

Stadsdeel Zeeburg is het enige stadsdeel dat structureel een meting uitvoert om inzicht te krijgen in de effecten van handhaving. Deze meting wordt uitgevoerd door de Dienst Onderzoek en Statistiek voor de volgende onderwerpen:

- Huishoudelijk afval en grofvuil.
- Objecten in de openbare ruimte.
- Geveltuinen.
- Fiets en bromfietswrakken.
- Hondenoverlast.
- Pleziervaartuigen.

Het stadsdeel heeft voor deze onderwerpen gekozen omdat bij deze thema's de meeste overtredingen geconstateerd worden. Over de resultaten stelt de dienst Onderzoek en Statistiek een rapportage op. In deze rapportage is met kaarten zichtbaar gemaakt waar de meeste overtredingen geconstateerd zijn en de resultaten zijn in de tijd weergegeven. Deze rapportages zijn besproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder. Hierbij is vooral aandacht besteedt aan opvallende afwijkingen ten opzichte van voorgaande tellingen. Het rapport heeft volgens het stadsdeel ook als basis gediend om meer handhavingscapaciteit in te zetten bij thema's waar meer overtredingen werden geconstateerd. Het stadsdeel heeft echter niet expliciet voor welke thema's dit gebeurd is hoe de handhavingscapaciteit is verhoogd.

De rekenkamer vindt deze handhavingsmonitor van de dienst Onderzoek en Statistiek een geschikt instrument om te gebruiken voor een analyse van het naleefgedrag van de doelgroep. Voor dit onderzoek heeft het stadsdeel voor verschillende handhavingsthema's bepaald wanneer de doelgroep een overtreding begaat. Vervolgens heeft de dienst Onderzoek en Statistiek onderzocht hoeveel overtredingen er zijn op een willekeurige dag in het gehele stadsdeel. Door de prestaties van de handhavers te koppelen aan het aantal geconstateerde overtredingen kan het stadsdeel doelen stellen voor het gewenste naleefgedrag. Het stadsdeel kan ook de prestaties van de handhavers in dezelfde perioden inzichtelijk maken, zodat beoordeeld kan worden of de ingezette handhavingscapaciteit effect heeft gehad.

Daarnaast registreren de handhavers hun activiteiten in het registratieprogramma voor de handhaving: 'Liaan'. Hierover wordt in de managementrapportages van de Afdeling Dienstverlening, Handhaving & Veiligheid gerapporteerd. Hierin rapporteert het stadsdeel over het aantal binnengekomen meldingen, verwijderde objecten, het aantal opgemaakte processen verbaal en aantal bestuursrechterlijke handhaving.

Stadsdeel Zeeburg rapporteert naast de rapportage in de jaarrekening niet aan het bestuur of de stadsdeelraad over de resultaten van de handhaving. Wel worden door de afdeling Dienstverlening, Handhaving en Vergunningverlening managementrapportages opgesteld. Het dagelijks bestuur wordt regelmatig geïnformeerd door de ambtenaren over bepaalde handhavingkwesties.

Conclusie monitoring en verantwoording

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft wel nagedacht over de gegevens zij nodig om de handhaving te kunnen aansturen. Echter Milieu West heeft de gegevensregistratie van de prestaties van de handhavers nog onvoldoende op orde, waardoor er nog geen betrouwbare gegevens geleverd kunnen worden. De handhavers in stadsdeel Slotervaart registreren de geleverde prestaties en schrijven op een gedetailleerd niveau tijd. Hierover wordt ook jaarlijks gerapporteerd. In Zeeburg worden de prestaties van de handhavers geregistreerd en daarnaast wordt jaarlijks door de Dienst Onderzoek en Statistiek een monitor uitgevoerd naar de effecten van de handhaving.

Tabel 3.8 geeft een overzicht van verantwoordingsrapportages van de stadsdelen. Uit de tabel wordt zichtbaar dat de wijze van verantwoorden verschilt in de stadsdelen. De rekenkamer constateert dat de stadsdelen weinig aandacht besteden aan het rapporteren aan het bestuur over de handavingsprestaties. Geuzenveld-Slotermeer heeft in het handavingsprogramma goed beschreven wat de bedoeling is van de verantwoordingsrapportages en hoe deze tot stand moeten komen. In de praktijk zijn deze echter niet opgesteld. Ook in het handavingsprogramma 2009 zegt het stadsdeel de stadsdeelraad toe in 2010 met een evaluatie van het handavingsprogramma te komen. In Slotervaart wordt een keer per jaar gerapporteerd over de geleverde prestaties en de ingezette capaciteit. In Zeeburg worden het dagelijks bestuur en de stadsdeelraad niet periodiek door verantwoordingsrapportages geïnformeerd over de handavingsresultaten. Geen van de stadsdelen besteedt aandacht aan een vergelijking met andere organisaties.

Tabel 3.8 - Verantwoordingsrapportages stadsdelen

Stadsdeel	Rapportages	Per periode	Ambtelijk	Dagelijks bestuur	Stadsdeelraad
Geuzenveld-Slotermeer	Milieu West	Verschillend	√	-	-
Slotervaart	Handavings-Programma	Jaarlijks	√	√	√
Zeeburg	Managementrapportages	Maand	√	-	-

3.5 Conclusies beleid

De rekenkamer vindt de manier stadsdelen het beleid voor handhaving in de openbare ruimte hebben vormgegeven nog onvoldoende om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken.

Het model over de doelen van handhaving, dat de rekenkamer aan het begin van dit hoofdstuk heeft geschetst, wordt in de stadsdelen niet toegepast. De stadsdelen stellen wel doelen op voor de beoogde kwaliteit van de openbare ruimte. De manier waarop de handhaving een bijdrage levert aan het realiseren hiervan wordt onvoldoende geconcretiseerd. Deze bijdrage kan worden geconcretiseerd door een grondige analyse te maken van het gewenste gedrag van de doelgroep zodat het beoogde kwaliteitsdoel gerealiseerd wordt. De stadsdelen kunnen op basis van deze analyse naleefdoelen formuleren. Op basis hiervan kunnen de werkzaamheden van de handhavers worden bepaald. Geen van de stadsdelen heeft zo'n analyse gemaakt of naleefdoelen geformuleerd. Ook formuleren de stadsdelen geen prestatiedoelen voor de handhaving. De stadsdelen stellen wel doelen voor de verdeling van de beschikbare handavingscapaciteit over de handhavingstaken. Dit is opgenomen in tabel 3.9.

Tabel 3.9 - Soorten doelen in de stadsdelen

Stadsdeel	Effectdoelen	Naleefdoelen	Prestatiedoelen	Capaciteitdoelen
Geuzenveld-Slotermeer	+	-	-	+
Slotervaart	+	-	-	+
Zeeburg	+	-	+(2007)	+
+ = aanwezig - = niet aanwezig				

Stadsdelen hebben in de programmabegrotingen gesteld dat zij een schone, hele en veilige openbare ruimte nastreven. Ook hebben zij kwaliteitsniveaus vastgesteld voor een schone openbare ruimte. Dat handhaving openbare ruimte hieraan een bijdrage levert is door de stadsdelen meestal wel benoemd. De manier waarop hebben de stadsdelen niet geconcretiseerd.

De handhavingsprogramma's van de stadsdelen voldoen nog niet aan de kenmerken die de stadsdelen hiervoor zelf hebben gesteld. De rekenkamer vindt de handhavingsprogramma's vooral op de volgende punten tekort schieten:

- Aandacht voor de verschillende beleidsdoelen waar handhaving een bijdrage aan levert ontbreekt;
- Risico-analyse en prioriteitenstelling sluiten onvoldoende op elkaar aan;
- Onvoldoende aandacht voor samenwerking met andere partijen;
- Geen analyse van het naleefgedrag van de doelgroep, waardoor doelen voor het beoogde naleefgedrag ontbreken.

De 3 stadsdelen stellen elk voor de handhaving openbare ruimte een uitvoeringsplan op. De manier waarop de stadsdelen dit doen verschilt. De rekenkamer concludeert dat de stadsdelen aandacht hebben voor de manier waarop de beschikbare handhavingcapaciteit door de stadsdelen wordt ingezet. Voor de prestaties, zoals het aantal processen verbaal of waarschuwingen, die de stadsdelen willen behalen zijn geen doelen geformuleerd.

4 Doelbereik

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvraag 2.

Worden de beoogde doelen behorende bij handhaving in de openbare ruimte van de stadsdelen gerealiseerd?

- 1. Worden de beoogde prestaties geleverd?*
- 2. Wordt het gewenste naleefgedrag van burger of ondernemer gerealiseerd?*
- 3. Worden de beoogde effecten in de openbare ruimte bereikt?*

Het bepalen van de doeltreffendheid van de handhaving openbare ruimte is een moeilijke opgave. Uitspraken over de vraag of het beperkte aantal handhavers in de openbare ruimte hebben bijgedragen aan een schone leefomgeving zijn moeilijk te doen. Om hier enig zicht op te krijgen moeten jaarlijks verschillende gegevens worden bijgehouden om een relatie te kunnen constateren. De rekenkamer heeft in het onderzoekspzet voor dit onderzoek gesteld op 3 niveaus te kijken naar de prestaties en effecten van handhaving. De rekenkamer voegt daar in dit hoofdstuk nog één niveau aan toe, namelijk de doelen die de stadsdelen zichzelf gesteld hebben. Deze doelen betreffen veelal de ingezette capaciteit. Deze manier van kijken sluit aan bij de wijze waarop het SPRH de stadsdelen heeft voorgelicht²⁹ over het meten van effecten van handhaving. De methode van het SPRH is opgenomen in bijlage 13.

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer eerst in op de inzet van handhavingscapaciteit zoals de stadsdelen zich hadden voorgenomen. Vervolgens behandelt de rekenkamer de prestaties die de stadsdelen hebben geleverd. Stadsdeel Zeeburg heeft in 2007 prestatiedoelen geformuleerd, deze komen ook aan bod in deze paragraaf. Hierna kijkt de rekenkamer naar de doelen voor het naleefgedrag van de doelgroep. Tenslotte kijkt de rekenkamer naar de beoogde effecten in de openbare ruimte en of deze effecten worden gerealiseerd.

4.1 Realisatie capaciteitdoelen

De 3 stadsdelen hebben hun doelen voor de handhaving openbare ruimte vastgesteld als capaciteitsinzet. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren is gebracht hebben de stadsdelen in het handhavingsprogramma of uitvoeringsplan bepaald hoeveel uur de handhavers openbare ruimte op welke thema worden ingezet. In deze paragraaf analyseert de rekenkamer of deze doelen ook zijn gerealiseerd.

²⁹ Deze methode is behandeld tijdens een masterclass over programmatisch handhaven op 10 en 11 september 2008 met de handhavingsregisseurs van de stadsdelen en enkele diensten van de centrale stad.

4.1.1 Geuzenveld-Slotermeer

Voor Geuzenveld-Slotermeer onderzoekt de rekenkamer alleen de jaren 2007 en 2008. De jaren dat de handhaving openbare ruimte door Milieu West is uitgevoerd. Over de voorgaande jaren zijn onvoldoende gegevens beschikbaar.

In het bedrijfsplan Milieu West is vastgelegd dat de inzet voor Geuzenveld-Slotermeer 7.125 uur per jaar bedraagt. Dit zijn alleen productieve uren en het betreft 5 fte. In onderstaande tabel staat wat beoogd was en of dit is gerealiseerd.

Tabel 4.1 - Inputdoelen stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2007 (capaciteit)

Handhavingsthema	2007		2008	
	beoogd ³⁰	gerealiseerd	beoogd ³¹	gerealiseerd
Milieudelicten/afval	4.160	4.804		
Voertuigen/wrakken	1.352	1.074		
Controle vergunningen	833	308		
Overlast dieren	780	146		
Overig	--	406		
Totaal	7.125	6.738³²	7.125	7.172

Hieruit blijkt dat de totaal inzet in 2007 niet is gerealiseerd en in 2008 wel. Over 2007 schrijft Milieu West in de jaarrapportage dat het overeengekomen jaartotaal van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer niet gerealiseerd is door een beperkte inzet in de maand december. Tot november 2007 was de realisatie nog 97% van het jaartotaal. In de jaarrapportage 2008 geeft Milieu West geen toelichting en geen onderverdeling op het gerealiseerde aantal uren.

In de dienstverleningsovereenkomst die is opgesteld tussen stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer en Milieu West wordt een andere onderverdeling in uren gebruikt dan waarover Milieu West rapporteert (zie tabel 4.2). Milieu West rapporteert niet of de uren zijn besteed zoals opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst. Het is de rekenkamer niet bekend of de inzet van de capaciteit volgens onderstaande verdeling is gehaald.

³⁰ In de jaarrapportage 2007 van Milieu West staan andere aantallen uren genoemd dan in het document *Handhavingstadsdeel Geuzenveld-Slotermeer*, de status van dit laatste document is onduidelijk. Om die reden heeft de rekenkamer hier de cijfers uit de jaarrapportage van Milieu West overgenomen.

³¹ Een onderverdeling naar thema's is voor 2008 niet beschikbaar. Er is een dienstverleningsovereenkomst die loopt van 1 juli 2008 tot 1 juli 2009. Een onderverdeling naar uren per handhavingsthema is voor 2008 niet beschikbaar.

³² Optelling in jaarrapportage 2007 van Milieu West komt niet overeen met het aantal uren dat per thema is vermeld. In de rapportage is een totaal aantal uren van 6.688 vermeld.

Tabel 4.2 - Urenverdeling volgens dienstverleningsovereenkomst GS en MW

Handhavingsthema	2007 ³³	1 juli 2008 – 1 juli 2009
Afval ³⁴	5.160	5.310
Wildplakken		400
Markten	300	300
Objecten en uitstallingen	160	160
Zomerpark Schoon	200	200
Beheergroep Plein '40 – '45	300	300
Buurtgerichte aanpak	1.005	1.005
Totaal	7.125	7.675

4.1.2 Slotervaart

Slotervaart geeft jaarlijks in het handhavingsprogramma een gedetailleerde verdeling van de capaciteit weer. De handhavers schrijven op eenzelfde niveau tijd, waardoor het mogelijk is te sturen op de ureninzet en te bepalen of de werkelijke capaciteitsinzet aansluit bij de beoogde. Tijdens de surveillance op straat letten de handhavers op meerdere handhavingsthema's. Aan het einde van de dag maken de handhavers een inschatting van de tijd die zij aan de verschillende thema's hebben besteed. Tabel 4.3 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 4.3 - Beoogde en werkelijke capaciteitsinzet handhaving stadsdeel Slotervaart

Handhavingsthema	2006		2007		2008	
	Beoogd	Werkelijk ³⁵	Beoogd	Werkelijk ³⁶	Beoogd	Werkelijk ³⁷
<i>Milieupolitie</i>						
Verkeersovertredingen groen	3,5%	2,4%	3,4%	0,3%	3,5%	1,2%
Afvalovertredingen	45,0%	30,9%	52,8%	55,2%	50,5%	53,0%
Meldingenafhandeling	4,0%	1,4%	2,6%	1,3%	1,5%	0,4%
Honden	5,0%	2,7%	4,2%	1,2%	4,5%	2,3%
Kamperen	1,5%	0,9%	0,4%	0,1%	0,5%	0,8%
Naaktrecreatie	2,5%	4,3	4,2%	0,9%	4,5%	5,9%
Wildplak graffiti	1,0%	0%	1,7%	1,4%	1,5%	
Milieu overig		2,7%	5,1%	4,3%	1,0%	1,5%

³³ Milieu West, 'Dienstverleningsovereenkomst Handhaving, Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2007', met ingang van 1 mei 2007.

³⁴ Rekenkamer heeft hier de thema's minicontainers, ondergrondse afval inzameling, zwerfafval en bedrijfsafval samengevoegd

³⁵ Percentages komen hier niet overeen met percentages uit het handhavingsprogramma. Hier zijn de percentages over het gehele jaar opgenomen, terwijl in het handhavingsprogramma december niet is meegenomen.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

Handhavingsthema	2006		2007		2008	
	Beoogd	Werkelijk ³⁵	Beoogd	Werkelijk ³⁶	Beoogd	Werkelijk ³⁷
<i>Regelgeving</i>						
(Brom)fietsen	8,0%	6,5%	4,2%	7,8%	6,0%	10,1%
Aanhangers/caravans	7,0%	7,2%	3,0%	9,0%	7,0%	6,5%
Autowrakken	7,0%	6,0%	5,1%	4,3%	4,0%	2,1%
Zwervers	0,5%	1,4%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%
Illegale tuinuitbreidingen	1,0%	0,4%	0,4%	0,1%	0,5%	0,1%
Tijdelijke objecten	5,0%	7,9%	4,2%	10,8%	7,5%	11,1%
Reclameborden/ Uitstallingen	5,0%	4,1%	3,4%	2,6%	3,0%	3,1%
Evenementen	1,0%	1,18%	0,9%	0,5%	1,0%	1,1%
Regelgeving overig		16,85%				
<i>Overig</i>						
Voorlichting	2,0%	0,18%	0,9%	0,1%	1,0%	0,3%
Gezamenlijke acties	0,5%	1,97%	0,4%	0,7%	2,0%	0,3%
Acties buiten normale werktijden	0,5%	?	0,0%	0,0%	0,0%	

Uit deze tabel blijkt dat de handhavers openbare ruimte voornamelijk moeten worden ingezet op het handhavingsthema 'afval' gevolgd door 'tijdelijke objecten' en '(brom)fietswrakken', 'aanhangers en caravans'.

Uit de tabel blijkt verder dat de handhavers de meeste tijd besteden aan handhaving van afvalovertredingen. In 2007 (55,2%) en 2008 (53%) is dat nog meer dan in 2006 (30,9%). In 2006 was hiervoor wel meer tijd beoogd (45%). In 2007 en 2008 is de beoogde inzet van 52,8% en 50,5% ruim gehaald.

De handhaving van tijdelijke objecten kost het stadsdeel in 2006, 2007 en 2008 meer tijd dan van te voren ingeschat. Met name in 2007 en 2008 zijn de verschillen tussen de beoogde (4,2% en 7,5%) en de werkelijke (10,8% en 11,1%) capaciteitsinzet groot.

Aan het handhaven van de hondenuitwerping besteedt het stadsdeel minder tijd dan beoogd. In 2006, 2007 en 2008 is de werkelijke capaciteitsinzet voor verkeersovertredingen in het groen lager (2,4%, 0,3% en 1,2%) dan beoogd (3,5%, 3,4% en 3,5%).

Verder zien we dat in 2008 meer capaciteit is ingezet op naaktrecreatie (5,9%) dan was beoogd (4,5%), terwijl in 2007 de beoogde capaciteitsinzet lang niet werd behaald (werkelijk: 0,9%, beoogd: 4,2%).

In 2007 en 2008 is de bestede tijd (7,8% en 10,1%) aan de handhaving van (brom)fietswrakken groter dan oorspronkelijk gepland (4,2% en 6%).

In 2007 is een grote afwijking zichtbaar bij handhaving op aanhangers/caravans. Hierbij was 3% beoogd en werkelijk is dit 9%.

Op veel handhavingsthema's is de werkelijke capaciteitsinzet in Slotervaart afwijkend ten opzichte van de beoogde capaciteitsinzet.

4.1.3 Zeeburg

Stadsdeel Zeeburg heeft in het werkplan Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid 2008 voor het eerst het beoogde aantal uren per thema vastgesteld. In de management-rapportage van deze afdeling wordt hierover echter niet teruggekoppeld. De handhavers openbare ruimte registreren de gewerkte uren op een ander niveau dan de aangegeven thema's in het werkplan. De rekenkamer kan daarom geen oordeel geven over het behalen van de doelen voor de capaciteitsinzet.

4.1.4 Conclusies realisatie capaciteitsdoelen

Alleen in stadsdeel Slotervaart kan een goed oordeel worden gegeven over het behalen van de doelen voor de capaciteitsinzet. Daaruit blijkt dat bij veel handhavingsthema's een afwijking zichtbaar is tussen de werkelijke inzet en de beoogde inzet. De handhaving op verkeersovertredingen in het groen en hondenoverlast blijkt bijvoorbeeld in 2007 en in 2008 minder tijd te kosten dan van te voren beoogd. Terwijl handhaving op afvalovertredingen, (brom)fietswrakken en tijdelijke objecten meer tijd kost dan gepland. Voor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer kan alleen een oordeel worden gegeven over de totale inzet van de handhaving. Deze werd voor 2007 niet gehaald en voor 2008 wel. Over de verdeling van de capaciteitsinzet naar de handhavingsthema's, zoals opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst, zijn geen cijfers beschikbaar. In Zeeburg is wel een beoogde verdeling gemaakt voor de verdeling van de handhavingscapaciteit, maar hierop wordt door de handhavers geen tijd geschreven, dus kan niet worden bepaald of deze doelen zijn gerealiseerd.

4.2 Realisatie prestaties en prestatiedoelen

In deze paragraaf behandelt de rekenkamer de prestatiedoelen. Prestatiedoelen zijn de doelen die de stadsdelen zichzelf hebben gesteld voor de te leveren prestaties. Alleen stadsdeel Zeeburg heeft dit soort doelen geformuleerd. De andere 2 stadsdelen hebben geen doelen op dit niveau. Om een mogelijke relatie te ontdekken met de behaalde effecten in de openbare ruimte behandelt de rekenkamer hier wel de prestaties in termen van aantal processen verbaal, waarschuwingen, etc. van de andere stadsdelen.

De rekenkamer zet eerst de geleverde prestaties van de 3 stadsdelen naast elkaar. Vervolgens maakt de rekenkamer onderscheid tussen de prestaties op het gebied van afval, voertuigen en hondenoverlast. Als laatste geeft de rekenkamer een oordeel over de beoogde en de werkelijke prestaties van stadsdeel Zeeburg.

4.2.1 Prestaties

Onderstaande tabel geeft het totaal aantal processen verbaal weer die de handhavers openbare ruimte van de 3 stadsdelen in 2006, 2007 en 2008 hebben uitgeschreven.

Tabel 4.4 - Aantal processen verbaal (totaal)

Stadsdeel	2006	2007	2008	Gemiddeld
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	215	217	216
Slotervaart	81	129	286	165
Zeeburg	1.244	1.705	1.319	1423
(excl. verkeersovertredingen)	(n.b.)	(604)	(474)	539

Opvallend is dat stadsdeel Zeeburg veel meer processen verbaal opmaakt dan de andere 2 stadsdelen. Het grootste aantal is de processen verbaal voor lichte verkeersovertredingen (in 2007: 1.101 en in 2008: 845). Dat de andere stadsdelen hier minder processen verbaal voor uitschrijven heeft onder meer te maken met een verschil in interpretatie van de bevoegdheden.

In hoofdstuk 2 is al naar voren gekomen dat de handhavers in de 3 stadsdelen niet dezelfde bevoegdheden hebben. In Slotervaart en in Zeeburg zijn de handhavers openbare ruimte zowel milieu-opsporingsambtenaar als flora- en faunabeheerder. In Geuzenveld-Slotermeer zijn de handhavers openbare ruimte milieu-opsporingsambtenaar. Volgens stadsdeel Zeeburg leidt de bevoegdheid als flora- en faunabeheerder ertoe dat de handhavers openbare ruimte processen verbaal mogen opmaken op basis van de Wegenverkeerswet. Volgens Slotervaart mogen de handhavers dit alleen in groengebieden. In de zogenaamde boa functielijst staat waarin staat waarvoor de boa's bevoegd zijn³⁸, wordt geen onderscheid gemaakt naar gebieden³⁹.

Kijken we naar het aantal opgemaakte processen verbaal zonder lichte verkeersovertredingen dan zien we dat stadsdeel Zeeburg nog steeds meer processen verbaal opmaakt dan de andere stadsdelen. Voor stadsdeel Slotervaart valt op dat tussen 2007 en 2008 het aantal processen verbaal meer dan verdubbeld is. Dit verschil wordt grotendeels verklaard door het aantal opgemaakte processen verbaal voor parkeren in het groen (in 2007: 19, in 2008: 127). In Geuzenveld-Slotermeer is het totaal aantal processen verbaal vrijwel gelijk gebleven.

Naast het aantal opgemaakte processen verbaal heeft de rekenkamer de stadsdelen gevraagd informatie aan te leveren over het aantal waarschuwingen. Milieu West heeft hierover alleen gegevens kunnen aanleveren voor 2007. In de dienstverlenings-overeenkomst⁴⁰ tussen Milieu West en Geuzenveld-Slotermeer is wel opgenomen dat Milieu West deze cijfers moet kunnen genereren.

Tabel 4.5 - Aantal waarschuwingen

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	203	n.b.
Slotervaart	n.b.	n.b.	n.b.
Zeeburg	717	412	245

Uit deze getallen blijkt dat in Zeeburg het aantal waarschuwingen in de loop der jaren is afgenomen. Uit de beschikbare documenten of de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat dit niet het gevolg is van bewust beleid.

³⁸ Ministerie van Justitie, *Bijlage functielijst boa*, 08-12-2004, www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/

³⁹ Ondanks navraag bij het Ministerie van Justitie en de politie is het rekenkamer niet duidelijk welke bevoegdheden handhavers in dit verband hebben.

⁴⁰ Milieu West, *Dienstverleningsovereenkomst Handhaving Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer 2007*, p.5.

4.2.1.1 Afval

De rekenkamer richt zicht in deze paragraaf specifiek op het thema 'afval'. Afval is in de stadsdelen een zeer belangrijke prioriteit bij handhaving in de openbare ruimte. De rekenkamer geeft hieronder een overzicht van het aantal geprikte zakken, het aantal waarschuwingen, het aantal meldingen en het aantal processen verbaal in de stadsdelen.

Tabel 4.6 - Aantal geprikte afvalzakken

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	n.b.	(712) ⁴¹
Slotervaart	n.b.	n.b.	4.800 ⁴²
Zeeburg	950	950	807

Stadsdeel Geuzenveld heeft voor het aantal geprikte zakken alleen gegevens aangeleverd voor het vierde kwartaal van 2008. Stadsdeel Slotervaart heeft een benadering gegeven van het aantal geprikte zakken per dag. De rekenkamer heeft dit voor beide stadsdelen doorvertaald naar geheel 2008. In stadsdeel Zeeburg is het aantal geprikte zakken in 2008 lager dan in 2006 en 2007. Opvallend is de hoge schatting van stadsdeel Slotervaart over het aantal geprikte zakken.

Tabel 4.7 - Aantal waarschuwingen afval

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	136	n.b.
Slotervaart	10	44	36
Zeeburg	44	23	23

Milieu West heeft alleen gegevens aangeleverd voor 2007. Hierbij valt op dat het aantal waarschuwingen van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer aanmerkelijk hoger ligt dan in Slotervaart en Zeeburg. In Zeeburg is het aantal waarschuwingen in 2006 met 44 hoger dan in 2007 en 2008 met 23 waarschuwingen.

Tabel 4.8 geeft het aantal opgemaakte processen verbaal weer voor afvalovertredingen in de stadsdelen.

Tabel 4.8 - Aantal processen verbaal verkeerd aangeboden afval

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	168	(37) ⁴³
Slotervaart	31	106	144
Zeeburg	377	303	267

⁴¹ In het vierde kwartaal zijn er door Milieu West 178 zakken geprikt. De rekenkamer is er hier van uit gegaan dat dit aantal gemiddeld is voor het gehele jaar en heeft dit daarom vertaald naar een aanname over het totaal in 2008.

⁴² Stadsdeel Slotervaart schat dat zij in 2008 gemiddeld 20 afvalzakken per dag prikken. De rekenkamer heeft hier gerekend met 240 dagen in het jaar.

⁴³ De rekenkamer vindt dit aantal erg laag. Navraag bij Milieu West leverde het antwoord op dat de registratie van gegevens in 2008 onvoldoende betrouwbaar is.

Het aantal processen verbaal voor het verkeerd aanbieden van afval is in Slotervaart de afgelopen jaren toegenomen, van 31 in 2006 tot 144 in 2008. In stadsdeel Zeeburg neemt het aantal processen verbaal juist af, 377 in 2006 tot 267 in 2008. Nog steeds zijn dit aanzienlijk meer processen verbaal voor afval dan in de andere 2 stadsdelen.

4.2.1.2 Honden

Deze paragraaf gaat in op de prestaties van de handhaving op hondenoverlast.

Tabel 4.9 - Aantal waarschuwingen en processen verbaal hondenoverlast

Stadsdeel	2006		2007		2008	
	W	PV	W	PV	W	PV
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	n.b.	4	n.b.	n.b.	1
Slotervaart	n.b.	0	n.b.	0	n.b.	0
Zeeburg	280	111	107	82	70	57
W = aantal waarschuwingen PV = aantal processen verbaal						

Uit tabel 4.9 blijkt dat de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart vrijwel geen processen verbaal opmaken voor hondenoverlast. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is in de dienstverleningsovereenkomst met Milieu West expliciet vermeld geen aandacht te besteden aan hondenovertradingen.⁴⁴ In Slotervaart heeft handhaving op hondenoverlast, afgeleid uit de begrote capaciteitsinzet, wel prioriteit. De rekenkamer constateert dat het beperkte aantal waarschuwingen en processen verbaal voor hondenoverlast in Geuzenveld-Slotermeer overeenstemt met de prioritering. In Slotervaart is het ontbreken van processen verbaal voor hondenoverlast opmerkelijk. Volgens het stadsdeel wordt in 2009 aanzienlijk meer prioriteit gegeven aan de handhaving van hondenoverlast. In stadsdeel Zeeburg neemt het aantal waarschuwingen en processen verbaal voor hondenovertradingen in de loop der jaren aanzienlijk af. Dit kan betekenen dat de handhavers openbare ruimte minder prioriteit hebben gegeven aan het optreden tegen hondenovertradingen of dat de activiteiten van de handhavers zijn vruchten afwerpt. De rekenkamer heeft echter onvoldoende gegevens voor handen om hier uitspraken over te kunnen doen.

4.2.1.3 Voertuigen

In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar de aantallen (brom)fietswrakken, autowrakken en aanhangers/caravans.

In tabel 4.10 staan het aantal (brom)fietswrakken die door de handhavers gesignaleerd zijn. Dat wil zeggen die de handhavers openbare ruimte in het stadsdeel hebben aangetroffen. Slotervaart heeft hiervan geen gegevens beschikbaar. Milieu West heeft deze gegevens alleen kunnen aanleveren voor het vierde kwartaal 2008.

⁴⁴ In Geuzenveld-Slotermeer heeft handhaving op hondenoverlast per 2009 wel prioriteit. Dit is opgenomen in het handhavingsprogramma 2009 en Milieu West is hiervan op de hoogte gesteld.

Tabel 4.10 - Aantal gesignaleerde en verwijderde (brom)fietswrakken

Stadsdeel	2006		2007		2008	
	G	V	G	V	G	V
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	(224) ⁴⁵	n.b.
Slotervaart ⁴⁶	n.b.	238	(436).	436	(770)	770
Zeeburg	667	462	716	450	1.175	1.002
G = gesignaleerd V = verwijderd						

In Zeeburg is het aantal gesignaleerde (brom)fietswrakken door de handhavers in de loop der jaren toegenomen, van 667 naar 1.175. Daarmee is ook het aantal verwijderde (brom)fietswrakken toegenomen (van 462 naar 1.002). In Slotervaart zijn geen gegevens bekend over het aantal gesignaleerde fietswrakken. Wel is zichtbaar dat ook in Slotervaart het aantal verwijderde (brom)fietswrakken is toegenomen. In 2006 waren dit er 238, in 2007 436 en in 2008 770. De toename in het aantal verwijderde fietswrakken kan worden verklaard doordat de stadsdelen de laatste jaren gericht fietswrakkenacties houden. Bij Milieu West waren geen gegevens beschikbaar over het aantal verwijderde (brom)fietsen.

Onderstaande tabel maakt het aantal gesignaleerde en verwijderde autowrakken in de stadsdelen inzichtelijk.

Tabel 4.11 - Aantal gesignaleerde en verwijderde autowrakken

Stadsdeel	2006		2007		2008	
	G	V	G	V	G	V
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Slotervaart	n.b.	30	n.b.	42	n.b.	25
Zeeburg	11	0	18	3	9	1
G = gesignaleerd V = verwijderd						

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat Slotervaart meer autowrakken verwijderd dan Zeeburg.

Tabel 4.12 - Aantal verwijderde aanhangers/caravans/bootjes

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	n.b.	n.b.
Slotervaart	43	44	29
Zeeburg	0	60	39

⁴⁵ Alleen gegevens beschikbaar over 4^e kwartaal.

⁴⁶ Slotervaart zegt dat het aantal gesignaleerde fietswrakken gelijk is aan het aantal verwijderde fietswrakken, aangezien een eigenaar altijd eerst in de gelegenheid moet worden gesteld de fiets te verwijderen, vindt de rekenkamer het niet aannemelijk dat deze aantallen gelijk zijn.

In Zeeburg worden ook de meeste aanhangers, caravans en bootjes verwijderd. Dit komt voornamelijk door het grote aantal bootwrakken dat wordt aangetroffen in Zeeburg. In 2008 zijn er 3 aanhangers verwijderd en 36 bootwrakken. In 2007 zijn dit alleen maar bootwrakken.

Tijdens het meelopen met de handhavers openbare ruimte heeft de rekenkamer geconstateerd dat de handhavers in Slotervaart meer aandacht hebben voor de aanwezigheid van autowrakken en aanhangers dan in Zeeburg. In Zeeburg ondernemen de handhavers pas actie wanneer een aanhanger hinderlijk of gevaarlijk op de openbare weg staat of wanneer een melding van de burger over is binnengekomen. Over de aantallen in Geuzenveld-Slotermeer zijn geen gegevens bekend.

4.2.2 Prestatiedoelen: Zeeburg

Zeeburg heeft in het werkplan handhaving 2007 kengetallen opgenomen voor het aantal te leveren prestaties door de handhavers openbare ruimte. Op basis hiervan komt de rekenkamer tot de volgende constatering.

Tabel 4.13 - Prestatiedoelen stadsdeel Zeeburg 2007

Afval/zwerfafval/illegale objecten openbare ruimte	Beoogde aantallen	Gerealiseerde aantallen
Processen verbaal	575	362 ⁴⁷
Meldingen	2.500	4.525
Verwijderde autowrakken	16	3 ⁴⁸
Verwijderde fietswrakken	700	450
Verwijderde objecten	34	52
Bestuurlijke aanschrijvingen	53	49
Parken		
Processen verbaal	63	52
Waarschuwingen	739	n.b.
Verwijderde objecten	12	4

Uit de gegevens uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal processen verbaal voor afval en illegale objecten in 2007 aanzienlijk minder (213 processen verbaal) is dan van te voren beoogd. Ook is het aantal verwijderde auto- en fietswrakken minder dan beoogd (13 autowrakken en 150 fietswrakken minder verwijderd). Het aantal afgehandelde meldingen door de handhavers is bijna 2 keer zoveel dan in het werkplan stond aangegeven. Het aantal verwijderde objecten is in 2007 met 52, meer dan beoogd. Het aantal processen verbaal dat is opgemaakt voor overtredingen in de parken komt met 52 redelijk in de buurt met het aantal dat van te voren was beoogd (63.) Het aantal verwijderde objecten in 2007 (4) is in de parken minder dan in het werkplan was aangegeven (12). Kortom met name voor de prestatiedoelen voor afval en illegale objecten zijn in 2007 niet allemaal gerealiseerd.

⁴⁷ 303 voor afval, 59 voor illegale objecten.

⁴⁸ Door de eigenaren zelf, zijn na aanschrijving 5 autowrakken verwijderd.

4.2.3 Conclusies realisatie prestatiedoelen

Stadsdeel Zeeburg is in staat de meeste gegevens aan te leveren. De andere 2 stadsdelen hebben vrijwel geen informatie kunnen aanleveren. De rekenkamer constateert dat de gegevensregistratie bij stadsdeel Zeeburg dan ook beter op orde is dan in de andere stadsdelen.

Tabel 4.14 geeft een samenvatting van de gemiddelde prestaties voor 2006, 2007 en 2008 van de 3 stadsdelen. Hieruit blijkt dat Zeeburg veruit de meeste processen verbaal opstelt en de meeste fietswrakken verwijderd. Stadsdeel Slotervaart verwijderd de meeste auto- en overige wrakken. Het aantal prestaties gerelateerd aan het aantal fte behandelt de rekenkamer in hoofdstuk 5.

Tabel 4.14 - Prestaties stadsdelen gemiddeld over 2006, 2007 en 2008

Stadsdeel	Processen verbaal			Verwijderde wrakken		
	Totaal	Afval	Honden	Fietsen	Auto	Overig
Geuzenveld-Slotermeer	216	168	1	n.b.	n.b.	n.b.
Slotervaart	165	94	0	481	32	39
Zeeburg	1.423 ⁴⁹	316	83	638	1	1

Uit de analyse van de prestaties van stadsdeel Zeeburg in 2007 blijkt vooral dat het aantal opgemaakte processen voor afvalovertredingen en objecten minder is dan beoogd. Voor dit thema zijn wel veel meer meldingen afgehandeld. Het aantal verwijderde fietswrakken is ook meer dan beoogd.

4.3 Realisatie naleefdoelen

Zoals in hoofdstuk 3 al aan bod is gekomen zijn naleefdoelstellingen gericht op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Een voorbeeld is bijvoorbeeld 80% van de hondenbezitters een opruimmiddel bij zich heeft. De stadsdelen hebben geen doelen gesteld die gerelateerd kunnen worden aan het naleefgedrag van de doelgroep. In de rapportages en de beschikbare gegevens van de stadsdelen zijn hierover ook geen cijfers beschikbaar.

4.4 Realisatie effecten

Handhaving van de openbare ruimte draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. In hoofdstuk 3 heeft de rekenkamer de doelen van de stadsdelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte uiteen gezet. In deze paragraaf geeft de rekenkamer een indruk van de kwaliteit van de openbare ruimte in de stadsdelen. De bedoeling hiervan is om te beoordelen of de handhaving openbare ruimte een bijdrage heeft geleverd aan het behalen van de kwaliteit. De rekenkamer beoordeelt hier dus niet of de stadsdelen hun beoogde doelen voor de kwaliteit in de openbare ruimte realiseren. Het rapport *Schoonhouden van de openbare ruimte* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam gaat hier verder op in.

⁴⁹ Inclusief processen verbaal voor lichte verkeersovertredingen (Wet Mulder).

De rekenkamer maakt in deze paragraaf gebruik van bestaande gegevens. Eerst kijkt zij naar de resultaten uit het rapport schoonhouden van de openbare ruimte van de rekenkamer. Vervolgens komen de zwerfvuilmetingen van de Dienst Onderzoek en Statistiek aan de orde. Daarna kijkt de rekenkamer naar de onderzoeken Wonen in Amsterdam en als laatste komen de objectieve en subjectieve veiligheidsindex aan bod. Dit zijn de gegevens die de stadsdelen ook aangeven te gebruiken om te kijken naar de effecten in de openbare ruimte in relatie tot handhaving.

4.4.1 Rapport Schoonhouden openbare ruimte

Uit het onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam *Schoonhouden van de openbare ruimte*⁵⁰ blijkt dat stadsdeel Slotervaart de hoge ambitie, van kwaliteitsniveau A, niet haalt. De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg halen hun ambitie, kwaliteitsniveau B, wel.

Naast deze algemene conclusie heeft de rekenkamer in dat onderzoek een schouw naar de mate van schoonheid laten uitvoeren door Oranjewoud. Deze heeft plaatsgevonden in de tweede helft van 2008. In onderstaande tabel heeft de rekenkamer een aantal bevindingen uit die schouw overgenomen. Hierbij is een score van 5 zeer hoog en 1 is zeer laag.

Tabel 4.15 - Gemiddelde scores - schouw rekenkamer Amsterdam 2^e helft van 2008

Stadsdeel	Zwerfvuil	Hondenpoep	Afvalbakken
Geuzenveld-Slotermeer	2,47	3,76	3,47
Slotervaart	2,72	3,67	3,3
Zeeburg	3,17	4,17	3,83

Stadsdeel Zeeburg scoort wat betreft zwerfvuil, hondenpoep en afvalbakken van de 3 stadsdelen het beste. De verschillen tussen de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn kleiner. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer scoort het slechtste op zwerfvuil en Slotervaart op hondenpoep en afvalbakken.

4.4.2 Zwerfvuilmeting O&S

De dienst Onderzoek en Statistiek voert 2 keer per jaar (in april en oktober) een zwerfvuilmeting uit in de stadsdelen. Hierbij wordt het aantal stuks aangetroffen zwerfvuil omgezet in een rapportcijfer. In onderstaande tabel staan de bevindingen voor 2006, 2007 en 2008. Deze bevindingen sluiten niet geheel aan bij de bevindingen uit de schouw die de rekenkamer heeft uitgevoerd. Dit komt omdat de gehanteerde criteria anders zijn. Het rapport *Schoonhouden openbare ruimte* gaat uitgebreid in op deze verschillen.

⁵⁰ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Schoonhouden openbare ruimte*, 18 maart 2008, p.10 en p. 75.

Tabel 4.16 - Zwerfvuilmetingen O&S 2006, 2007 en 2008

Stadsdeel	2006		2007		2008		gemiddeld
	april	oktober	april	oktober	april	oktober	
Geuzenveld-Slotermeer	6,2	8,1	6,3	7,5	7,8	7,0	7,2
Slotervaart	--	8,3	7,6	6,5	8,1	7,4	7,6
Zeeburg	8,2	7,2	6,1	7,0	7,2	7,5	7,2

Bovenstaande tabel laat zien dat de cijfers uit de metingen fluctueren. Kijken we naar de cijfers van 2008 dan valt op dat bij de meting in april in alle stadsdelen een verbetering zichtbaar is ten opzichte van de meting in oktober van 2007. De meting in oktober 2008 laat een daling zien voor Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart vergeleken met april van dat jaar. In Zeeburg is een lichte verbetering zichtbaar.

Gemiddeld scoort stadsdeel Slotervaart het hoogste (7,6) een volgen de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg met een 7,2.

4.4.3 Onderzoeken Wonen in Amsterdam (WIA)

Het onderzoek *Wonen in Amsterdam* (WIA) wordt uitgevoerd in opdracht van de Dienst Wonen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Amsterdamse stadsdelen. Sinds 2001 zijn in het WIA ook vragen opgenomen over leefbaarheid, waarbij Amsterdammers wordt gevraagd naar hun subjectieve oordeel over de buurt (ontwikkeling) als geheel, de inrichting, het onderhoud en het schoonhouden van de woonomgeving. Leefbaarheid omvat daarmee de begrippen 'schoon', 'heel', 'veilig' en 'prettig samenleven'. De in de onderstaande tabel opgenomen gegevens zijn 'rapportcijfers' uiteenlopend van 1 (= zeer negatief) tot 10 (= zeer positief) over het schoonhouden de openbare ruimte. De laatst bekende gegevens uit het WIA dateren van 2007.

Tabel 4.17 - Wonen in Amsterdam 2005 en 2007, Tevredenheid buurt en overlast vervuiling

Stadsdeel	Tevredenheid over de buurt			Overlast van vervuiling		
	2005	2007	Gemiddeld	2005	2007	Gemiddeld
Geuzenveld-Slotermeer	6,3	6,4	6,4	5,8	5,6	5,7
Slotervaart	6,4	6,6	6,5	5,8	6,0	5,9
Zeeburg	6,6	6,9	6,8	5,9	5,9	5,9

In bovenstaande tabel komt naar voren dat de bewoners uit Zeeburg het meest tevreden zijn over de buurt waarin ze wonen. In Geuzenveld zijn de bewoners het minst tevreden. Ook over de vervuiling in de buurt zijn de bewoners uit Geuzenveld-Slotermeer het minst tevreden. Het meest tevreden zijn de bewoners in Slotervaart en Zeeburg ligt daar dicht bij in de buurt.

In het onderzoek Wonen in Amsterdam worden de bewoners ook gevraagd naar de mate waarin zij zich veilig voelen. Hieronder zijn de bevindingen weergegeven.

Tabel 4.18 - Wonen in Amsterdam 2005 en 2007, veiligheid overdag en 's avonds

Stadsdeel	Veiligheid overdag			Veiligheid 's avonds		
	2005	2007	Gemiddeld	2005	2007	Gemiddeld
Geuzenveld-Slotermeer	7,2	7,6	7,4	5,8	6,2	6,0
Slotervaart	7,5	7,7	7,6	6,1	6,2	6,2
Zeeburg	7,9	8,1	8,0	6,6	6,8	6,7

Uit het onderzoek Wonen in Amsterdam komt naar voren dat de bewoners zich in stadsdeel Zeeburg zich het meest veilig voelen. Dit geldt zowel overdag als 's avonds. Hierna volgt stadsdeel Slotervaart en als laatste Geuzenveld-Slotermeer.

4.4.4 Veiligheidsindex

De *Veiligheidsindex* is een andere mogelijke informatiebron die de stadsdelen gebruiken om de leefbaarheid van de buurt te bepalen. De veiligheidsindex bestaat uit een objectieve meting, deze is gebaseerd op politiegegevens en een subjectieve veiligheidsindex, deze is gebaseerd op gegevens over de veiligheidsbeleving van de bewoners. In onderstaande tabel zijn de gegevens voor de jaren 2006, 2007 en 2008 opgenomen. Hoe lager het cijfer, hoe veiliger de buurt is.

Tabel 4.19 - Objectieve en subjectieve veiligheidsindex 2006, 2007 en 2008

Stadsdeel	Objectieve veiligheidsindex				Subjectieve veiligheidsindex			
	2006	2007	2008 ⁵¹	Gmd	2006	2007	2008 ⁵²	Gmd
Geuzenveld-Slotermeer	89	96	98	94	89	89	92	90
Slotervaart	89	88	80	86	91	90	91	91
Zeeburg	75	66	67	69	72	68	67	69

Uit de bovenstaande cijfers blijkt dat stadsdeel Zeeburg zowel uit de objectieve als uit de subjectieve veiligheidsindex als meest veilig naar voren komt. Hierna volgt Slotervaart en als laatste Geuzenveld-Slotermeer. Al is het verschil met stadsdeel Zeeburg aanzienlijk. Verder zien we dat de zowel bij de objectieve als bij de subjectieve veiligheidsindex de veiligheid in de stadsdelen Zeeburg en Slotervaart in de loop der jaren beter wordt. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer zien we een lichte verslechtering van de veiligheid.

4.4.5 Conclusies realisatie effecten

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de eerder genoemde onderzoeken uit deze paragraaf. In de tabel is de rangorde aangegeven op basis van de gemiddelden. Een score van 1 is hierbij de beste score, een score van 3 de slechtste score.

⁵¹ Sep 07 – aug 08

⁵² idem

Tabel 4.20 - Samenvatting kwaliteit openbare ruimte op basis van de meeste recente jaren

Stadsdeel	Schouw rekenkamer	Zwerfvuil- meting	Wonen in Amsterdam	Veiligheids- index
Geuzenveld- Slotermeer	3	2	3	3
Slotervaart	2	1	2	2
Zeeburg	1	2	1	1

Op basis van bovenstaande tabel blijkt dat in de resultaten van de verschillende onderzoeken een lijn zichtbaar is. Stadsdeel Zeeburg scoort over het algemeen het beste, gevolgd door Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart. De verschillen tussen de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn echter niet zo groot. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt in Zeeburg dus beter wordt beoordeeld dan de kwaliteit van de openbare ruimte in Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart.

4.5 Conclusies doelbereik

Doelformulering

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer formuleert de prestaties in de dienstverleningsovereenkomst op het niveau van activiteiten en ureninzet. De stadsdelen Slotervaart en Zeeburg doen dit alleen op basis van inzet van de handhavingscapaciteit.

Capaciteitsdoelen

De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart beoordeelt de rekenkamer op de capaciteitsinzet die beoogd en geleverd is. Dit kan in Geuzenveld-Slotermeer alleen op het totaal niveau. Hieruit blijkt dat in 2007 de ureninzet van de handhavers openbare ruimte niet is gehaald, maar in 2008 wel.

In Slotervaart concludeert de rekenkamer dat de beoogde percentages van capaciteitsinzet niet altijd gerealiseerd worden. Dit betreft vooral de volgende handhavingsthema's: tijdelijke objecten in de openbare ruimte, hondenoverlast, parkeren in het groen en naaktrecreatie (2007). Terwijl bij andere handhavingsthema's het stadsdeel weer meer capaciteit inzet, zoals bij afvalovertredingen, (brom)fietsen en tijdelijke objecten. Stadsdeel Zeeburg geeft op basis van de risico-analyse wel een beoogde capaciteitsinzet, maar de tijdschrijfgegevens zijn hier niet op aangepast, waardoor over de realisatie van de capaciteitsdoelen niet kan worden verantwoord.

Prestaties en prestatiedoelen

De stadsdelen formuleren geen doelen op het niveau van prestaties, met uitzondering van stadsdeel Zeeburg in 2007.

Voor zover de stadsdelen gegevens beschikbaar hadden heeft de rekenkamer wel de prestaties van de stadsdelen uit 2006, 2007 en 2008 naast elkaar gezet. Hieruit concludeert de rekenkamer dat in stadsdeel Zeeburg veruit de meeste processen verbaal worden opgemaakt.

Uit een analyse van de prestatiedoelen die stadsdeel Zeeburg zichzelf in het werkplan 2007 heeft gesteld, blijkt dat het stadsdeel het aantal processen verbaal voor afvalovertredingen en het aantal verwijderde fiets- en autowrakken niet heeft gerealiseerd.

Het stadsdeel heeft wel het beoogde aantal afgehandelde meldingen en verwijderde objecten ruimschoots gerealiseerd.

Naleefdoelen

De rekenkamer constateert dat de stadsdelen geen analyse maken van het verwachte naleefgedrag van de doelgroep. De stadsdelen hebben dan ook niet bepaald welke handhavingsinstrumenten zij het beste kunnen inzetten om het naleefgedrag van de doelgroep te vergroten en welk doel zij daarbij voor ogen hebben.

Effecten

De rekenkamer heeft de beoogde effectdoelen voor de kwaliteit van de openbare ruimte niet beoordeeld. Wel heeft de rekenkamer op basis van bestaande onderzoeken gekeken naar de kwaliteit van de openbare ruimte in de 3 stadsdelen. Hieruit blijkt dat stadsdeel Zeeburg een relatief hogere kwaliteit van de openbare ruimte heeft. Dit geldt zowel voor de mate van schoonheid als de veiligheid van de openbare ruimte. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer komt hieruit als slechtste stadsdeel naar voren. Het verschil met Slotervaart is echter niet zo groot.

Effectiviteit handhaving

De rekenkamer constateert dat stadsdeel Zeeburg veruit de meeste processen verbaal op maakt en dat de kwaliteit van de openbare ruimte als beste kan worden beoordeeld. In de andere stadsdelen worden aanzienlijk minder processen verbaal opgemaakt en wordt de kwaliteit van de openbare ruimte lager beoordeeld. De rekenkamer kan hiertussen toch geen verband leggen met de effectiviteit van de handhaving. Hiervoor zijn meer gegevens over de verschillende jaren nodig, moeten naleefdoelen zijn geformuleerd en moeten andere factoren zoals de wijze van reiniging worden meegenomen.

5 Uitvoering

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op onderzoeksvraag 3.

3. *Is de uitvoering van de handhaving doeltreffend en doelmatig georganiseerd?*
 - a. *Wordt gebruik gemaakt van integraal handhaven?*
 - b. *Gaan de stadsdelen doelmatig om met de beschikbare middelen?*
 - c. *Zijn voldoende waarborgen bij de stadsdelen aanwezig om een doelmatige uitvoering mogelijk te maken?*

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de stadsdelen in de praktijk het principe van integrale handhaving gebruiken. Daarnaast beantwoordt de rekenkamer de vraag of de stadsdelen efficiënt omgaan met de beschikbare middelen. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van de volgende indicatoren: capaciteit, financiën en prestaties. De rekenkamer gaat ook in op zogenaamde waarborgen die in de stadsdelen aanwezig zijn om een efficiënte uitvoering mogelijk te maken. De rekenkamer hanteert daarbij het uitgangspunt dat wanneer de waarborgen voldoende aanwezig zijn het makkelijker is voor de organisatie om de uitvoering efficiënt te laten verlopen. De waarborgen die de rekenkamer gebruikt zijn: werkprocedures, werktijden, vervoermiddelen, administratie, automatisering, ingezette handhavingsinstrumenten en de afhandeling van meldingen door de handhavers openbare ruimte. Als laatste gaat de rekenkamer in op de manier waarop de stadsdelen maatregelen hebben getroffen om integriteitsrisico's te beheersen. Handhavers openbare ruimte hebben veel contact met burgers en hebben te maken met geld. Hierdoor zijn de risico's op schendingen van de integriteit groter. Aan het einde van de eerste 3 paragrafen van dit hoofdstuk geeft de rekenkamer ter illustratie een verslag van de praktijkervaring die de rekenkamer heeft opgedaan door een dagdeel mee te lopen met de handhavers van de 3 stadsdelen.

5.1 Integraal handhaven

5.1.1 Interne organisatie

Bij handhaving is integraal handhaven één van de uitgangspunten. Zo is in het model handhavingsprogramma van het SPRH omschreven dat handhaving zoveel mogelijk vorm en inhoud krijgt vanuit een integraal perspectief. Essentieel hierin is het organiseren en realiseren van samenhang tussen de bij toezicht en handhaving betrokken partijen. Ook is het van belang om het integraal handhaven in de werkwijze van de handhavers te integreren. Het uitgangspunt van integraal handhaven, zoals omschreven door het SPRH, onderschrijven de stadsdelen in de handhavingsprogramma's (zie kader 5.1).

Kader 5.1 - Integraal handhaven in Handhavingsprogramma's 2006 van de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg

De uitvoering van de handhaving vindt zoveel mogelijk integraal plaats vindt. Hiermee wordt bedoeld dat de handhavers vanuit de verschillende disciplines – waar mogelijk - samenwerken om handhaving zo effectief mogelijk te laten plaatsvinden. Het belang van integrale handhaving is onder andere:

- Het bevorderen van de eenheid van optreden binnen het stadsdeel wanneer organisatiebreed voor dezelfde situaties hetzelfde beleid wordt gevoerd, ongeacht welke sector of afdeling met de concrete handhaving is belast en ongeacht om welke wettelijke regeling het gaat;
- Het kost veel minder tijd om het beleid te volgen dan in elk afzonderlijk geval het wiel opnieuw uit te moeten vinden;
- Handhaving kan worden vertaald in een beleidsprogramma waardoor het gehele sectorale beleid (bijv. milieu) wordt versterkt en geloofwaardiger wordt;
- Handhaving kan in concrete gevallen, mits uitgevoerd conform het beleid, gemakkelijker voldoen aan wettelijke en buitenwettelijke normen betreffende gelijkheid, opgewekt vertrouwen en motivering;
- De besluiten tot het opleggen van een sanctie dan wel het gedogen van een overtreding zijn, als ze passen binnen het beleid, veel beter bestand tegen rechterlijke toetsing;
- De bekendheid met het beleid kan potentiële overtreders afschrikken;
- Integraal werken kan de kwetsbaarheid van de organisatie verkleinen; kennis wordt immers verspreid over meerdere personen.

Hieronder gaat de rekenkamer nader in op de wijze waarop integraal handhaven in de organisatie van de stadsdelen vorm heeft gekregen.

Geuzenveld-Slotermeer

Uit gesprekken in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is naar voren gekomen dat het integraal handhaven nog onvoldoende vorm krijgt. Zo zijn de beleidsafdelingen zich nog onvoldoende bewust van de consequenties van het beleid voor de handhaving. De afdelingen hebben ook afzonderlijk contact met Milieu West, waardoor Milieu West verschillend wordt aangestuurd vanuit het stadsdeel. Daarnaast is er geen contact tussen de toezichthouders die actief zijn in het stadsdeel en de handhavers openbare ruimte. In het handhavingsprogramma 2009 heeft het stadsdeel opgenomen de integrale aanpak van de handhaving te gaan verbeteren. Hiervoor is per 1 maart 2009 een coördinator handhaving aangesteld die onder andere moet zorgen voor een betere afstemming tussen de verschillende afdelingen.

Slotervaart

De handhavingsprogramma's van stadsdeel Slotervaart uit 2006, 2007 en 2008 maken inzichtelijk dat in de praktijk de organisatie nog onvoldoende is ingericht om ook goed te kunnen functioneren volgens het principe van integraal handhaven. In 2006 stelt het stadsdeel in het handhavingsprogramma dat zowel de inhoudelijke als de procedurele aanpak van handhaving versnipperd is over de diverse afdelingen en sectoren. Uit gesprekken bij het stadsdeel heeft de rekenkamer kunnen opmaken dat nog steeds sprake is van een versnipperde organisatie van de handhaving in het stadsdeel. De verschillende

handhavers kijken nog alleen naar het eigen werkterrein. De bedoeling is dat in het voorjaar van 2009 een plan wordt vastgesteld om meer samenwerking tussen de verschillende handhavers in het stadsdeel te organiseren. Het principe van integraal handhaven is in stadsdeel Slotervaart nog onvoldoende ingebed.

Zeeburg

Uit de manier waarop in Zeeburg de handhaving openbare ruimte een plek heeft gekregen in de organisatie blijkt dat het stadsdeel een visie heeft op integraal handhaven. In Zeeburg is integrale handhaving vormgegeven door alle handhavers van het stadsdeel onder te brengen in één team handhaving. Dat betekent dat in dit team de handhavers openbare ruimte zitten, maar ook de bouwinspecteurs. Hierdoor kunnen de handhavers openbare ruimte makkelijker een oog- en oorfunctie hebben voor de bouwinspecteurs. Bijvoorbeeld indien een handhaver openbare ruimte ergens een grote vuilcontainer buiten ziet staan. Hij constateert in welke woning verbouwd wordt en kan direct bij een collega navragen of een vergunning is aangevraagd voor de verbouwing danwel het plaatsen van een vuilcontainer.

Conclusie interne organisatie

De stadsdelen hebben de principes van integraal handhaven onderschreven in hun handhavingsprogramma's. In de praktijk blijkt dat integraal handhaven minder ver is doorgevoerd. De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn nog niet zo ver dat het integraal handhaven is ingebed in de organisatie. De stadsdelen hebben voor 2009 verbeteringen aangekondigd. In stadsdeel Zeeburg is de plaats van de handhaving in de organisatie dusdanig dat integraal werken gemakkelijker wordt.

5.1.2 Samenwerking

Naast de manier waarop de handhaving intern in de organisatie is opgehangen en de wijze waarop de handhavers gewend zijn op te treden is ook de samenwerking met andere afdelingen binnen het stadsdeel van belang, maar ook daarbuiten.

In de stadsdelen zijn meerdere partijen betrokken bij de handhaving in de openbare ruimte. Dit zijn zowel interne partijen als externe partijen. Deze partijen hebben verschillende bevoegdheden. Een effectieve handhaving is gebaat bij een goede samenwerking tussen deze partijen. Als de partijen elkaar snel weten te vinden, dan kan sneller gehandeld worden. Door goed contact tussen de partijen kan de handhaving ook eenduidig plaatsvinden. Wanneer de reinigers bijvoorbeeld tijdens de ophaalronde een berg afval naast een container zien staan, kunnen zij direct contact opnemen met de handhavers openbare ruimte, zodat de handhavers kunnen controleren op de aanwezigheid van adressen in het afval. Een ander voorbeeld is dat de handhavers een overtreding zien waarvoor zij niet bevoegd zijn om tegen op te treden. In dat geval kunnen zij direct contact opnemen met de politie. In onderstaande tabel staat een samenvatting van de verschillende partijen waarmee de handhavers openbare ruimte uit de stadsdelen te maken hebben. Hierbij moet worden aangetekend dat de situatie in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer een andere is dan in de andere 2 stadsdelen. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer voert de handhaving namelijk niet zelf uit. Hierdoor wordt van het stadsdeel wel een sterkere regisserende rol gevraagd om te zorgen voor een goede samenwerking tussen de betrokken partijen.

Tabel 5.1 - Betrokken partijen bij handhaving openbare ruimte

Stadsdeel	Intern	Extern
Geuzenveld-Slotermeer	<ul style="list-style-type: none"> • Handhavingscoördinator • Veiligheidscoördinator • Toezichthouders • Bouw- en woningtoezicht • Buurtcoördinatoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu West / Dienst Stadstoezicht • Afvalservice West • Politie
Slotervaart	<ul style="list-style-type: none"> • Handhavingscoördinator • Afdeling Reiniging • Veiligheidscoördinator • Bouw- en woningtoezicht • Wijkmanagers 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichthouders (Parcon) • Straatcoaches • Politie
Zeeburg	<ul style="list-style-type: none"> • Afdeling Reiniging • Veiligheidscoördinator • Buurtcoördinatoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Straatcoaches • Politie

Of het gaat om interne of externe partijen verschilt per stadsdeel. Dit heeft te maken met de gekozen organisatievorm. Hieronder gaat de rekenkamer in op samenwerking tussen de handhavers openbare ruimte en de:

- Toezichthouders.
- Politie.
- Afdeling reiniging.
- Afdeling bouw- en woningtoezicht.
- Buurtcoördinatoren.

Toezichthouders

Toezichthouders hebben minder bevoegdheden dan handhavers openbare ruimte. Toezichthouders spreken over het algemeen alleen mensen aan op hun gedrag. Zij zijn niet bevoegd om strafrechtelijk of bestuursrechtelijk op te treden. Aangezien de toezichthouders veel op straat aanwezig zijn, kunnen zij een signalerende functie hebben voor de handhavers openbare ruimte. Door gebruik te maken van de kennis van de toezichthouders kunnen de handhavers gericht te werk gaan. Tussen de stadsdelen bestaan verschillen in de manier waarop de handhavers openbare ruimte en de toezichthouders gebruik van elkaar maken.

In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer worden de toezichthouders aangestuurd door de veiligheidscoördinator. De toezichthouders zijn zogenaamde 'vliegende brigades'. Zij hebben wel veel contact met de politie, maar zij werken niet samen met de handhavers openbare ruimte. Het stadsdeel heeft de toezichthouders ingehuurd om het gevoel van veiligheid in het stadsdeel te vergroten. In 2009 houden de toezichthouders samen met de handhavers openbare ruimte een handhavingsactie om de hondenuverlast aan te pakken.

Stadsdeel Slotervaart heeft voor het toezicht op straat een particuliere toezichthouder ingehuurd. Deze worden aangestuurd door de veiligheidscoördinator van het stadsdeel. Tussen de toezichthouders en de handhavers is geen contact. In de programmabegroting 2008 staat wel dat de inzet van de straatcoaches, particuliere toezichthouders en handhaver schematisch in beeld worden gebracht, zowel wat betreft werkgebied als voor de werktijden, zodat er sprake kan zijn van een sluitende aanpak in de diverse gebieden binnen het stadsdeel. De rekenkamer constateert dat dit tot op heden nog niet is gebeurd.

In stadsdeel Zeeburg nemen de handhavers en de toezichthouders deel in eenzelfde team. Het contact is hierdoor vergemakkelijkt. Ook voeren toezichthouder en een handhaver soms samen surveillances uit. Het doel hiervan is om van elkaar te leren, maar bijvoorbeeld ook vervanging wanneer een handhaver ziek is. Op die manier kan toch een handhavingskoppel de straat op gaan.

De rekenkamer constateert dat alleen in stadsdeel Zeeburg sprake is van samenwerking tussen de toezichthouders en de handhavers openbare ruimte.

Politie

De politie treedt net als de handhavers handhavend op bij overtredingen in de openbare ruimte. De bevoegdheden van de politie reiken verder dan die van de handhavers openbare ruimte. Voor de samenwerking met de handhavers is de buurtregisseur van belang. Deze heeft kennis van de omgeving en kan hierdoor een goede bron van informatie zijn voor de handhavers. Het is handig als beide partijen elkaar snel en makkelijk weten te vinden. De politie kan bijvoorbeeld een overtreding constateren die te maken heeft met de Wet Milieubeheer, waarvan de handhavers openbare ruimte meer verstand hebben. Maar de handhavers kunnen in een situatie terecht komen waarbij zij de politie nodig hebben, bijvoorbeeld wanneer een overtreder agressief is. De handhavers openbare ruimte hebben de beschikking over een portofoon, waarmee zij zijn aangesloten op het C2000 netwerk van de hulpdiensten. Politieagenten in opleiding moeten stage lopen bij de handhavers openbare ruimte. In alle stadsdelen worden deze stageplekken aangeboden. Vaak worden de stageplekken aangeboden aan agenten die in het stadsdeel werken. Hierdoor wordt het contact tussen de politieagenten en de handhavers makkelijker gelegd. Wanneer specifieke acties worden gehouden in de stadsdelen gebeurt dit in samenwerking met of in overleg met de politie.

De rekenkamer signaleert dat in de stadsdelen het contact met de politie over het algemeen redelijk verloopt. Tussen de politie en het stadsdeel is geen sprake van een structurele organisatie van de samenwerking. De partijen weten elkaar te vinden als het nodig is, bijvoorbeeld wanneer de politie vaten met afval aantreft in de openbare ruimte nemen zij contact op met de handhavers openbare ruimte. In stadsdeel Slotervaart verliep het contact tussen de politie en de handhavers, volgens de handhavers, niet goed, dat wil zeggen dat er vrijwel geen contact was tussen beide partijen. Recent heeft overleg plaatsgevonden tussen de politie en de handhavers. Het doel is dat dit leidt tot een betere samenwerking. In Zeeburg voeren de handhavers openbare ruimte regelmatig gezamenlijk acties uit. Daarnaast hebben de handhavers en toezichthouders regelmatig contact met de buurtregisseurs en spreken wijkgerichte problemen en acties door.

Reiniging

Een goede samenwerking tussen de handhavers openbare ruimte en de afdeling reiniging is belangrijk. De reinigers kunnen een signalerende functie hebben voor de handhavers en als de handhavers afval op straat constateren moeten zij dit doorgegeven aan de afdeling reiniging, zodat het kan worden opgeruimd. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer wordt de reiniging uitgevoerd door Afvalservice West (ASW). In de stadsdelen Slotervaart en Zeeburg wordt dit door het stadsdeel zelf uitgevoerd. Over het algemeen verloopt het contact in de stadsdelen met de reiniging via het meldingsysteem KIM, dit verloopt goed. Tussen Milieu West en Afvalservice West verloopt de samenwerking moeizaam. Binnenkort start een pilot om medewerkers van ASW mee te laten lopen met de handhavers openbare ruimte om daarmee de samenwerking tussen beide partijen beter te laten verlopen. In stadsdeel Zeeburg vindt maandelijks overleg plaats tussen de teamleiders reiniging en senior medewerkers handhaving. Tijdens dit overleg worden de 'hotspots' besproken en ervaringen uitgewisseld. Daarnaast zijn koppels gevormd tussen een medewerker van de reiniging en een handhaver openbare ruimte. Hierdoor konden ervaringen en frustraties worden uitgewisseld om daarmee de samenwerking op straat te verbeteren. Bij stadsdeel Slotervaart werken de handhavers en de afdeling reiniging vanuit dezelfde locatie. Hierdoor is het contact tussen beide partijen makkelijker.

Bouw- en Woningtoezicht

De handhavers openbare ruimte en de inspecteurs van bouw- en woningtoezicht kunnen ook een signalerende functie voor elkaar vervullen. Daarnaast kunnen beide partijen gezamenlijk acties uitvoeren. In stadsdeel Zeeburg gaat de samenwerking makkelijk, omdat zij in één team werkzaam zijn. Al zitten de inspecteurs bouw- en woningtoezicht wel op een andere locatie. De handhavers in Zeeburg ervaren ook geen problemen in de samenwerking.

In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer verloopt de samenwerking moeilijker. Volgens Milieu West is het lastig om antwoorden van de afdeling Vergunningverlening bij het stadsdeel als te krijgen als zij willen weten of ergens een vergunning voor is verleend. Het stadsdeel herkent dit probleem niet. De handhavers openbare ruimte en de medewerkers van de afdeling stedelijke vernieuwing van het stadsdeel lopen eenmaal per maand een schouwronde om te bepalen wat er gehandhaafd moet worden in de openbare ruimte. In stadsdeel Slotervaart is, buiten de gezamenlijke acties die worden uitgevoerd, geen contact tussen beide afdelingen. Wel is afgesproken in 2009 vaker gezamenlijke acties te gaan uitvoeren. De handhavers openbare ruimte nemen wel iedere ochtend een lijst mee waarop de vergunde bouwcontainers op straat staan aangegeven.

De rekenkamer ziet dat alleen in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer de samenwerking tussen de handhavers openbare ruimte en de afdeling bouw- en woningtoezicht als lastig wordt ervaren. In stadsdeel Slotervaart is weinig contact tussen beide afdelingen, maar wordt dit niet als problematisch ervaren. In Zeeburg verloopt het contact goed.

Buurtcoördinatoren/wijkmanagers

In stadsdeel Geuzenveld is wijkmanagement een bestuurlijke prioriteit. Het contact tussen de buurtcoördinatoren en de handhavers openbare ruimte is dan ook belangrijk. De manier waarop deze samenwerking moet verlopen is opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst tussen Milieu West en het stadsdeel. In de dienstverleningsovereenkomst voor 2007 staat dat de handhavers dagelijks samen met de

buurtcoördinatoren in een van de buurten een ronde lopen. Inmiddels is deze werkwijze aangepast. In de dienstverleningsovereenkomst 1 juli 2008 – 1 juli 2009 is vermeld dat de buurtcoördinatoren zelf meldingen in KIM registreren. Vervolgens handelen de handhavers van Milieu West deze meldingen af. De wijze van samenwerking tussen beide partijen is hiermee dus vastgelegd.

Slotervaart zegt dat het contact met de wijkmanagers goed is, hoe dit precies verloopt is vooralsnog onduidelijk.

In Zeeburg vindt regelmatig overleg plaats tussen de buurtcoördinatoren en de handhavers openbare ruimte. Dit overleg wordt gehouden in het kader van de buurtveiligheidsteams. Deze overleggen worden georganiseerd door de coördinator Jeugd & Veiligheid. De buurtcoördinator organiseert soms bij probleemgevallen nog een apart overleg.

Conclusie samenwerking

Onderstaande tabel geeft een samenvatting over de manier waarop de samenwerking met de interne en externe partijen verloopt.

Tabel 5.2 - Samenwerking handhaving openbare ruimte met interne en externe partijen

Stadsdeel	Toezichhouders	Politie	Reiniging	Bouw- en Woningtoezicht	Buurtcoördinatoren/ wijkmanagers
Geuzenveld-Slotermeer	√	±	-	±	√
Slotervaart	-	±	√	±	-
Zeeburg	√	√	√	√	√
√ = samenwerking verloopt goed ± = samenwerking verloopt redelijk - = geen samenwerking of samenwerking verloopt slecht					

Uit de tabel blijkt dat de samenwerking met andere partijen vooral in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart moeizaam verloopt. In Zeeburg verloopt de samenwerking met andere partijen goed.

5.1.3 Conclusies integraal handhaven

In de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart is het integraal handhaven nog onvoldoende ingebed in de organisatie. Tussen de bij toezicht en handhaving betrokken partijen is onvoldoende sprake van samenhang. De verschillende partijen werken nog erg vanuit hun eigen kader en pikken nog weinig signalen op die ook voor andere partijen van belang kunnen zijn. Beide stadsdelen hebben voor 2009 verbeteringen aangekondigd. Daarnaast kan ook de samenwerking met andere partijen die betrokken zijn bij handhaving worden verbeterd. De rekenkamer wijst erop dat stadsdeel Geuzenveld-

Slotermeer zowel de handhaving als de reiniging buiten het stadsdeel organisatie heeft geplaatst. Dit betekent dat het stadsdeel zich extra moet inspannen om een goede samenwerking tot stand te brengen.

In stadsdeel Zeeburg lijkt er meer sprake van integraal handhaven. Dit wordt mede ingegeven door de manier waarop de handhaving in Zeeburg is georganiseerd. De toezichthouders, handhavers van verschillende disciplines en het cameratoezicht zijn ondergebracht in hetzelfde team. Ook de samenwerking met andere partijen is beter vormgegeven.

Kader 5.2 - Handhaving op straat in Geuzenveld-Slotermeer

De rekenkamer een ochtend op pad met de handhavers in Geuzenveld-Slotermeer

De rekenkamer heeft een ochtend, van 07.00u tot 11.30u meegelopen met 2 handhavers van Milieu West. De dag begon op het kantoor aan de Seineweg 1 in Geuzenveld-Slotermeer.

De handhavers begonnen de dag met het afhandelen van de administratie van de vorige dag. Vervolgens pakten de handhavers hun pda en gingen op weg. In Geuzenveld-Slotermeer wordt door iedere ploeg op afval gecontroleerd. De auto die de handhavers meenamen was de 'prikauto', dat is een voertuig waarin afval kan worden meegenomen. De handhavers begonnen hun dag in Buurt Ne9en. De ervaring van de handhavers is dat hier het meeste (grof)vuil naast de containers wordt aangetroffen. Inderdaad was er op de dag van meelopen veel vuil op straat aanwezig. Door de handhavers werden grote gele stickers geplakt op het grofvuil dat naast de containers was aangeboden. Op de stickers staat de tekst dat het grofvuil op de verkeerde dag is aangeboden en welke dag wel de juiste dag is om grofvuil aan te bieden. De handhavers doorzochten dozen en vuilniszakken op mogelijke adresgegevens. Hierbij was het één keer raak. De handhavers vonden een adres in een open doos. Dit is onvoldoende bewijs voor een proces verbaal. Wel kunnen de handhavers het adres gebruiken om contact op te nemen met de mogelijke overtreder. De handhavers proberen dan of de overtreder toegeeft dat het afval van hem afkomstig is. Aan het adres te zien, leek het er in dit geval op dat de bewoner was verhuisd en het resterende afval op straat had achter gelaten. Het was nog erg vroeg, voor 09.00u, de handhavers vonden het niet gepast om aan te bellen. De handhavers gooiden een kaartje in de brievenbus met het verzoek of de bewoner contact wil opnemen met de handhavers. Als de handhavers adresgegevens vinden, maken zij met hun mobiele telefoon een foto van de hoeveelheid en soort afval. Dit is bewijsmateriaal voor het op te maken proces verbaal. Iedere keer wanneer de handhavers afval aantreffen naast de container werd hiervan een melding gemaakt in hun pda. Als er veel grofvuil werd aangetroffen deden de handhavers een melding naar Afval Service West om het grofvuil te komen ophalen. Als het weinig afval was namen de handhavers het zelf mee in de auto.

De handhavers maakten hierna een ronde door het buitengebied. Hierbij troffen we afval aan afkomstig van wietplantages, olie in plastic zakken, en reclame op de lantaarnpaal. Ook een loslopende hond en zijn baasje. Maar de handhavers vonden het niet terecht om deze meneer te bekeuren of te waarschuwen op zo'n verlaten plek.

Vervolgens reden we door een andere buurt waar we regelmatig afval naast de containers aantreffen. Ook hier werd gestickerd en bekeken of er een adres te vinden was. Hierbij was het nog eenmaal raak. De handhavers belden aan bij het betreffende adres, maar de bewoner was helaas niet thuis. De handhavers gooiden een kaartje in de bus. Waarop staat dat de bewoner

contact kan opnemen met de handhavers. Als dan de bewoner inderdaad toegeeft dat het afval op straat van hem afkomstig is, dan moeten de handhavers een proces verbaal opmaken. Dit kan via een mini (€ 60) of een tikverbaal (€ 120). De handhavers doen dit bijvoorbeeld wanneer er wel erg veel afval te vinden is.

Ondertussen keken de handhavers ook steeds naar de bouwplaatsen. De afspraak is met het stadsdeel dat anderhalf uur per dag naar bouwplaatsen wordt gekeken. De handhavers troffen hierbij geen bijzonderheden aan.

Hierna reden we terug voor koffiepauze. Tijdens de koffie werden de meldingen uit KIM bekeken, zodat we daar na de koffie mee aan de slag konden gaan. In KIM stonden 3 meldingen geregistreerd die relevant waren voor de handhavers. Twee meldingen betroffen grofvuil naast de container en één ging over een fietswrak. De handhavers gingen na de pauze de meldingen na. De meldingen die gedaan worden kunnen zich overal in het stadsdeel bevinden. Dat betekent dat bij de afhandeling van meldingen veel tijd besteed wordt aan het rijden naar de locatie waar de melding is gedaan.

Bij de afhandeling van één melding over grofvuil zagen we elders in de straat een berg aarde in het gras liggen. De handhavers wilden weten wat dat voor aarde was. Als dit namelijk een bepaalde soort kunstmest was dan moest daarvoor een vergunning zijn aangevraagd en moet er een zeil onder liggen om bodemvervuiling tegen te gaan. De handhavers waren hier echter niet zeker van, dus werd er contact opgenomen met collega's. Er werd een ander koppel gebeld, waarbij een agent aanwezig was, die voor zijn aantekening een tikverbaal nodig had. Dit koppel heeft vervolgens deze zaak afgehandeld.

Toen we daar stonden te wachten kwam er weer een bewoner uit haar huis om te vragen of Stadstoezicht de palen met borden gehandicapten parkeerplaats konden verwijderen. De handhavers legden uit dat zij dat niet deden en dat de bewoner contact moest opnemen met het stadsdeel. Haar grootste bezwaar was daarbij dat er fietsen tegenaan werden geplaatst. Waardoor auto's moeilijk konden parkeren. De handhaver zette het fietsje recht en legde uit dat hij er verder niets aan kon doen, omdat het geen fietswrak was. De bewoner vond dit duidelijk en zou telefonisch contact opnemen met het stadsdeel.

5.2 Indicatoren

Indicatoren voor een efficiënte werkwijze hebben te maken met de ingezette capaciteit, de kosten en de prestaties die geleverd worden. In deze paragraaf gaat de rekenkamer op deze zaken in.

5.2.1 Capaciteit

Onderdelen die bij capaciteit een rol spelen zijn het aantal fte en de kwaliteit ervan. De kwaliteit bekijkt de rekenkamer aan de hand van de vooropleiding, inschaling, opleidingen en opleidingsbudget.

Aantal fte

De rekenkamer heeft de capaciteit geïnventariseerd die de stadsdelen inzetten op handhaving openbare ruimte. De rekenkamer betreft hierbij alleen de capaciteit voor de handhavers openbare ruimte. Dat betekent dat de capaciteit van de leidinggevenden en de administratieve medewerkers buiten beschouwing zijn gelaten.

Daarnaast kijkt de rekenkamer naar de toezichthouders die buiten op straat te vinden zijn. De rekenkamer gaat ervan uit dat het werk van de toezichthouders een preventieve functie heeft om overtreding van regels tegen te gaan. Toezichthouders hebben ook een signalerende functie voor de handhavers.

Handhavers openbare ruimte

Onderstaande tabel geeft het aantal fte aan handhavers openbare ruimte weer. Hierin zijn alle handhavers opgenomen, dat wil zeggen ook de handhavers die nog niet officieel zijn geregistreerd als boa.

Tabel 5.3 - Aantal fte handhavers openbare ruimte

Stadsdeel	2006		2007		2008	
	Aantal fte	Per 10.000 inwoners	Aantal fte	Per 10.000 inwoners	Aantal fte	Per 10.000 inwoners
Geuzenveld-Slotermeer	5 fte	1,2	5 fte	1,2	5 fte	1,2
Slotervaart	4 fte	0,9	4 fte	0,9	8 fte	1,8
Zeeburg ⁵³	6 fte	1,2	6 fte	1,2	8 fte	1,6

Uit bovenstaande tabel wordt zichtbaar dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer de minste handhavers in dienst heeft. De handhavers in Geuzenveld-Slotermeer zijn voornamelijk bezig met het uitvoeren van afvalcontroles. In Slotervaart is het aantal handhavers in 2008 verdubbeld ten opzichte van 2007. De handhavers in Slotervaart zeggen dat zij door de verdubbeling van de capaciteit meer tijd hebben voor andere werkzaamheden, dan alleen afvalcontrole, zij zeggen hierdoor beter hun werk te kunnen uitvoeren. In Zeeburg is het aantal handhavers ook in 2008 toegenomen. Per 10.000 inwoners heeft Geuzenveld-Slotermeer de minste handhavers, gevolgd door Zeeburg. Slotervaart heeft de meeste handhavers per 10.000 inwoners.

De rekenkamer maakt in onderstaande tabel een inschatting van het aantal toezichthouders dat in de stadsdelen op straat te vinden is.

Tabel 5.4 - Aantal fte toezichthouders openbare ruimte (excl. straatcoaches)

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	--	--	Implacement 10 fte
Slotervaart	Particuliere toezichthouders (Parcon) n.b.	Particuliere toezichthouders (Parcon) 7 fte ⁵⁴	Particuliere toezichthouders (Parcon) 12 fte ⁵⁵
Zeeburg	Externe inhuur n.b.	Externe inhuur n.b.	Stadsdeel Zeeburg 5 fte

⁵³ Aantal fte exclusief senior handhavers

⁵⁴ Stadsdeel Slotervaart, Programmabegroting 2008, p. 12.

⁵⁵ Idem

Bovenstaande tabel laat zien dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer sinds 2008 toezichthouders in het stadsdeel heeft ingezet. Deze toezichthouders worden ingezet via een werkervaringsproject. De bedoeling is dat dit in 2009 wordt voortgezet. Het is nog niet zeker of dit ook gebeurt. De samenwerking tussen de toezichthouders en de handhavers openbare ruimte is vooral projectmatig van aard, bijvoorbeeld bij de aanpak van hondenoverlast. In stadsdeel Slotervaart zijn veel toezichthouders actief. De toezichthouders worden in dit stadsdeel via een particuliere partij ingehuurd. Uit de voorgaande paragraaf blijkt echter dat de handhavers openbare ruimte geen gebruik maken van de kennis van deze toezichthouders over de openbare ruimte. Stadsdeel Zeeburg heeft zelf 5 fte aan toezichthouders in dienst. Deze toezichthouders zijn ook verantwoordelijk voor het cameratoezicht in het stadsdeel. Zij werken direct samen met de handhavers openbare ruimte.

Inschaling en vooropleiding

Een indicator voor de kwaliteit van de handhavers openbare ruimte is hun vooropleiding en salarisschaal. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 5.5 - Inschaling handhavers openbare ruimte

Stadsdeel	Vooropleiding	Salarisschaal
Geuzenveld-Slotermeer ⁵⁶	MBO ⁵⁷	7
Slotervaart	MBO	7
Zeeburg	HAVO	8

De handhavers openbare ruimte hebben allemaal een boa-opleiding gevolgd. Tijdens deze opleiding wordt onder meer aandacht besteed aan de beginselen van staats- en strafrecht en het opmaken van een proces verbaal. De vooropleiding kan echter verschillen. Bij Milieu West en Slotervaart hebben de handhavers openbare ruimte een vooropleiding op MBO- niveau. De handhavers openbare ruimte zijn daar ingeschaald in schaal 7. De handhavers in Zeeburg hebben als vooropleiding minimaal een Havo-diploma en zijn een schaal hoger ingeschaald dan de andere 2 stadsdelen, schaal 8. Het stadsdeel heeft hierop bewust aangestuurd om de kwaliteit van de handhavers zo hoog mogelijk te laten zijn.

Opleiding en opleidingsbudget

De kwaliteit van de handhavers openbare ruimte heeft invloed op de manier waarop zij hun werk uitvoeren en daarmee de resultaten die zij behalen. Hiervoor is het belangrijk van te voren een goed beeld te hebben van de verwachtingen van de handhavers openbare ruimte en voldoende geld beschikbaar te hebben voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit.

In geen van de stadsdelen is een apart opleidingsplan opgesteld voor de handhavers openbare ruimte. Het is voor de handhavers in alle stadsdelen wel mogelijk om de verplichte opleidingen te volgen om hun boa-bevoegdheid te kunnen behouden. De opleidingen worden door de handhavers openbare ruimte gevolgd bij de

⁵⁶ Inschaling handhavers openbare ruimte gebeurt door Milieu West/ Dienst Stadtoezicht.

⁵⁷ Milieu West, Sociaal Plan 2006. p.15,

handhavingsacademie, die door het stedelijk programma regelgeving en handhaving is ingesteld. Binnenkort start daar een nieuwe handhavingsopleiding. Alle handhavers openbare ruimte van de 3 stadsdelen zullen hieraan gaan deelnemen.

De rekenkamer heeft de stadsdelen en Milieu West gevraagd het opleidingsbudget voor de handhavers openbare ruimte aan te leveren. Deze gegevens bleken moeilijk aan te leveren door de stadsdelen. Bij Milieu West waren hierover helemaal geen gegevens beschikbaar. In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de bedragen die zij heeft ontvangen.

Tabel 5.6 - Opleidingsbudget handhavers openbare ruimte

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer ⁵⁸	n.b.	n.b.	n.b.
Slotervaart ⁵⁹	n.b.	n.b.	€ 8.000
Zeeburg ⁶⁰	(€ 5.760)	(€ 5.760)	(€ 9.600)

De rekenkamer constateert dat de stadsdelen geen bewust beleid voeren op de opleiding van de handhavers openbare ruimte. Alleen stadsdeel Zeeburg heeft een opleidingsplan op hoofdlijnen voor de handhavers openbare ruimte. Milieu West en Slotervaart hebben geen opleidingsplan en hebben onvoldoende zicht op het beschikbare opleidingsbudget en de besteding hiervan. De verplichte opleidingen die de handhavers moeten volgen om hun bevoegdheden te behouden worden gevolgd. Er is echter geen visie ontwikkeld door de stadsdelen om hiervoor meer of minder budget beschikbaar te stellen.

5.2.2 Financiën

In de stadsdelen moet voldoende budget beschikbaar zijn om de handhaving openbare ruimte goed te organiseren. Het stadsdeel beschikt over voldoende budget als de beoogde doelen van de handhaving behaald kunnen worden. De wijze waarop de doelen in de stadsdelen zijn geformuleerd hebben geen relatie met het budget. Bij de stadsdelen is het budget uitgangspunt voor de inzet van de handhaving en de te leveren prestaties. De rekenkamer heeft geprobeerd de kosten van de stadsdelen zo vergelijkbaar mogelijk weer te geven en is hier uitgegaan van de kosten voor de handhaving, exclusief concernoverhead, maar inclusief de overhead van de afdeling. Tabel 5.7 geeft een overzicht van de begrote en werkelijke kosten van de handhaving openbare ruimte.

⁵⁸ Milieu West bepaalt als opdrachtnemer het opleidingsbudget voor de handhavers openbare ruimte.

⁵⁹ Dit betreft het budget dat vrij besteedbaar is voor de handhavers openbare ruimte. Dit is exclusief het budget dat benodigd is voor de verplichte cursussen (BOA, EHBO en RTGB) en de deelname aan de handhavingsacademie vanaf 2009.

⁶⁰ De rekenkamer heeft hier een benadering gemaakt van het opleidingsbudget. Het opleidingsbudget voor de handhaving openbare ruimte bedraagt in Zeeburg in 2006 en 2007 1,6% van de loonkosten. In 2008 is dit verhoogd naar 2%. In 2006 en 2007 waren er 6 fte aan handhavers in 2008 waren dat er 8. De rekenkamer is uitgegaan van € 60.000 per fte.

Tabel 5.7 - Totale kosten handhaving openbare ruimte per stadsdeel

Stadsdeel	2006		2007		2008	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Geuzenveld-Slotermeer	€ 387.000	n.b.	€ 394.224	€ 352.682	€ 401.248	€ 385.461
Slotervaart	€ 380.184	€ 379.598	€ 411.170	€ 429.700	€ 653.176	€ 716.365
Zeeburg ⁶¹	n.b.	n.b.	€ 998.642	€ 1.139.644	€ 1.250.853	€ 1.099.927

Uit de tabel blijkt dat de kosten voor de handhaving openbare ruimte in Zeeburg veruit het hoogste zijn. In Geuzenveld-Slotermeer zijn deze het laagste. In Slotervaart liggen de kosten hiertussen in.

Een verklaring voor de lage kosten in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer kan zijn dat dit stadsdeel in 2008 ook over de minste fte beschikt. In 2007 had stadsdeel Slotervaart het minste aantal fte (4). Toch liggen de kosten in Slotervaart in 2007 hoger dan de kosten voor Geuzenveld-Slotermeer. De kosten voor de handhaving openbare ruimte zijn in stadsdeel Zeeburg aanzienlijk hoger dan in de andere 2 stadsdelen. Deze hogere kosten kunnen niet alleen verklaard worden door het grotere aantal fte. De rekenkamer heeft geen uitgebreide analyse van de kosten gedaan waaruit naar voren is gekomen waar deze hoge kosten door verklaard kunnen worden.

Beschouwen we de kosten per inwoner, tabel 5.8 dan zien we een soortgelijk beeld. In Geuzenveld-Slotermeer zijn de kosten per inwoner het laagst, Slotervaart zit daar tussenin en in Zeeburg zijn deze kosten het hoogste.

Tabel 5.8 - Totale kosten per inwoner⁶²
handhaving openbare ruimte per stadsdeel

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	€ 9	€ 9
Slotervaart	€ 9	€ 10	€ 16
Zeeburg	n.b.	€ 24	€ 23

⁶¹ Bron: Uitdraai financiële systeem van stadsdeel Zeeburg, d.d. 9 januari 2009 voor 2008 en 9 februari 2009 voor 2007. Zoals aangegeven door het stadsdeel is de rekenkamer ervan uitgegaan dat de volgende producten betrekking hebben op handhaving openbare ruimte: 240 milieubeheer, 220 nautisch beleid en beheer, 505 horeca en evenementen, 330 handhaving openbare ruimte en 320 handhaving openbare ruimte (deel wordt doorberekend via de afvalstoffenheffing. De rekenkamer is hier uitgegaan van de bedragen exclusief overhead van de sector ROB en de sector BMO. De afdelingsoverhead is wel verwerkt in deze bedragen.

⁶² Bron: Dienst Onderzoek en Statistiek, 1 januari 2006: Geuzenveld-Slotermeer: 41.222, Slotervaart: 44.227, Zeeburg: 43.501; 1 januari 2007: Geuzenveld-Slotermeer: 41.335, Slotervaart: 43.913, Zeeburg: 46.700; 1 januari 2008, Geuzenveld-Slotermeer: 41.134, Slotervaart: 44.1845, Zeeburg: 48.673.

5.2.3 Prestaties

In het vorige hoofdstuk heeft de rekenkamer de prestaties van de stadsdelen uiteen gezet. In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar de prestaties van de stadsdelen per fte. Zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken heeft de rekenkamer niet voldoende informatie beschikbaar om hier meer prestaties, dan de processen verbaal, te vergelijken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal processen verbaal per fte.

Tabel 5.9 - Aantal processen verbaal per handhaver

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	n.b.	43	43
Slotervaart	20	32	36
Zeeburg (excl. verkeersovertredingen)	207 (n.b.)	284 (100)	165 (59)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat stadsdeel Slotervaart de minste processen verbaal per handhaver uitschrijft. Hierbij moet worden aangetekend dat de rekenkamer is uitgegaan van het totaal aantal handhavers openbare ruimte, ook de handhavers die nog niet officieel beëdigd zijn tot boa. De rekenkamer is hier vanuit gegaan omdat de handhavers openbare ruimte altijd in koppels werken, waarbij 1 van de 2 handhavers wel een beëdigd boa is en dus processen verbaal kan opmaken. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer worden niet veel meer processen verbaal opgemaakt per handhaver dan in Slotervaart. In stadsdeel Zeeburg worden wel aanzienlijk veel meer processen verbaal per handhaver opgesteld dan in de andere 2 stadsdelen. Dit wordt verklaard door de processen verbaal die de handhavers openbare ruimte in Zeeburg schrijven voor lichte verkeersovertredingen. De andere 2 stadsdelen doen dit niet. Als we deze processen verbaal buiten beschouwing laten geldt nog steeds dat Zeeburg de meeste processen verbaal per fte opmaakt.

5.2.4 Conclusies indicatoren

Tabel 5.10 geeft het oordeel van de rekenkamer over enkele indicatoren voor de doelmatigheid van de stadsdelen weer.

Tabel 5.10 - Conclusie indicatoren

Stadsdeel	Aantal fte	Opleiding	Prestaties
Geuzenveld-Slotermeer	-	±	-
Slotervaart	+	±	-
Zeeburg	+	+	+

Het aantal fte is in Geuzenveld-Slotermeer (5 fte) het laagste van de 3 stadsdelen. Zowel Slotervaart als Zeeburg heeft 8 fte aan handhavers in dienst. De rekenkamer constateert dat de handhavers in Slotervaart en Zeeburg daardoor meer verschillende taken kunnen uitvoeren dan de handhavers in Geuzenveld-Slotermeer, waar de dagelijkse werkzaamheden vooral op afvalcontrole zijn gericht.

Het opleidingsniveau van de handhavers in Zeeburg is hoger dan normaal in de stadsdelen. Dit hogere opleidingsniveau van de handhavers is volgens de rekenkamer een mogelijke voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering.

De prestaties die de handhavers openbare ruimte leveren zijn het hoogste in stadsdeel Zeeburg. Het aantal processen verbaal per fte is aanzienlijk hoger dan in de andere 2 stadsdelen.

Kader 5.3 - Handhaving op straat in Slotervaart

De rekenkamer een ochtend op pad met de handhavers in Slotervaart

De rekenkamer heeft een ochtend meegelopen met de handhavers van stadsdeel Slotervaart.

Het eerste half uur deden de handhavers nog wat administratie van de vorige dag, werden de meldingen uitgedraaid en werd er koffie gedronken. Om acht uur gingen de handhavers op pad. De handhavers hadden vandaag de taak van de 'algemene surveillance' meegekregen. Dat betekent dat zij door het gehele stadsdeel heen rijden en controleren op alle zaken, behalve afval. Wij reden vandaag dan ook in het busje van de handhaving. Voor afval is er dagelijks een speciale prikploeg. Zij rijden met de speciale 'prikauto'. De diensten wisselen tussen de handhavers.

De handhavers hebben de rekenkamer een groot deel van het stadsdeel laten zien. We begonnen de dienst met een ronde door Nieuw Sloten. De handhavers typeerden deze wijk als rustig, met als grootste aandachtspunt: hondenoeverlast. De handhavers reden straat voor straat door de wijk, maar constateerden geen overtredingen.

Hierna hebben we een melding gecontroleerd. De melding betrof een autowrak op de Overschiestraat. Bij de auto aangekomen leek dit, volgens de handhavers, niet op een autowrak. Wel waren de nummerplaten van de auto verwijderd en was er een ruitje ingetikt. De auto stond voor een bedrijf en verschillende mensen spraken de handhavers aan. De handhavers konden echter weinig doen aan de situatie, aangezien de auto nog geen wrak was. Als dat wel het geval zou zijn kunnen de handhavers een bestuursrechterlijke procedures starten en de auto weghalen.

Hierna reden we naar een aanhanger die een van de handhavers al een paar dagen hiervoor had gesignaleerd. Een aanhanger moet 3 achtereenvolgende dagen op dezelfde plaats worden gesignaleerd. Wanneer dat het geval is, kan een bestuursrechtelijke procedure worden gestart. Dit was vandaag het geval. De handhavers plakten een sticker op de aanhanger, waarbij de eigenaar wordt verzocht de aanhanger binnen een week te verwijderen. De handhavers maakten gebruik van een sticker, omdat er geen nummerplaat op de aanhanger aanwezig was. Als de eigenaar na een week de aanhanger niet heeft verwijderd, wordt een andere sticker op de aanhanger geplakt, waarin de formele procedure wordt uitgelegd. Dat wil zeggen dat de aanhanger verwijderd zal worden. De aanhanger stond in Overtoomse Veld. In deze wijk was meer vervuiling op straat zichtbaar dan bijvoorbeeld in Nieuw Sloten.

Na een rondje door het Rembrandtpark was het tijd voor een plas- en koffiepauze. Tijdens de pauze controleren de handhavers hun e-mail en zetten alvast wat gegevens in het systeem.

Na de pauze, als de handhavers weer op pad gaan, ontvangen zij van de receptie bij de Stadsdeelwerf eventueel nieuwe meldingen. We reden door de Oeverlanden. Daar was nu niet veel te zien. 's Zomers wordt daar veel gehandhaafd op 'cruisers'. Dit wordt gedoogd, mits de mannen niet zichtbaar zijn vanaf de weg. Als wat wel het geval is krijgen ze een waarschuwing en worden ze verzocht verder de bosjes in te gaan.

Vandaag werd er weinig aangetroffen waarvoor boetes konden worden uitgeschreven.

Aan het einde van de dag maken de handhavers een dagrapport van de werkzaamheden die ze die dag hebben verricht. Hierin wordt alleen gemeld wat ze hebben aangetroffen. Er wordt niet geregistreerd waar ze zijn geweest en wat er dus goed uit zag.

5.3 Waarborgen

In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op verschillende waarborgen voor een efficiënte uitvoering. Als de waarborgen voor een efficiënte werkwijze in de stadsdelen aanwezig zijn wil dat nog niet zeggen dat de uitvoering ook efficiënt gebeurt. Het betreft hier de minimale randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een efficiënte uitvoering mogelijk te maken. Achtereenvolgens behandelt de rekenkamer in deze paragraaf:

- Werkprocedures.
- Werktijden.
- Vervoermiddel.
- Administratie.
- Automatisering.
- Instrumenten.
- Meldingenafhandeling.

5.3.1 Werkprocedures

Werkprocedures maken een eenduidige werkwijze mogelijk. Ook is door het vaststellen van de werkprocedures duidelijkheid over de taken en verantwoordelijkheden. Volgens de kwaliteitscriteria voor een adequaat handavingsproces (bijlage 14) behoren de werkprocedures ook in te gaan op de naleef-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie en de interne en externe afstemming.

In de dienstverleningsovereenkomst tussen stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer en Milieu West is het volgende opgenomen: 'Milieu West legt in overeenstemming met het beleid van het stadsdeel de handavingsstrategie (inclusief meldingen) en de werkwijze vast in procedures. Die omvatten in ieder geval de wijze van toezicht houden en de wijze van strafrechtelijk optreden.' De rekenkamer constateert dat ondanks dit in de dienstverleningsovereenkomst is opgenomen, Milieu West de werkprocedures niet heeft opgesteld.

In Slotervaart zijn werkprocedures opgesteld voor de handhavers openbare ruimte. Deze werkprocedures gaan in op de juridische grondslag en de toe te passen procedure per handavingsthema (bijvoorbeeld verwijderen van fietswrakken of winkeluitstallingen). Deze werkprocedures zijn echter verouderd. De procedures moeten worden aangepast aan de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategieën in het hoofden handavingsoverleg. Daarnaast moeten de procedures worden aangepast aan een vernieuwde Algemeen Plaatselijke Verordening. De rekenkamer constateert daarbij ook dat in de werkprocedures geen aandacht is voor taken en verantwoordelijkheden, of interne en externe afstemming.

In Zeeburg zijn er geen werkprocedures voor de handhavers openbare ruimte. De bedoeling is dat deze in de toekomst worden opgesteld. Volgens het stadsdeel heeft het

uitwerken van de werkprocedures geen prioriteit omdat de instructies voor de handhavers al voortvloeien uit de geldende wet- en regelgeving. De toezicht- en sanctiestrategieën zijn zoals vastgesteld in het hoofden handhavingoverleg en voor zover afwijkend van de eigen procedures gecommuniceerd met de medewerkers. De rekenkamer constateert echter ook dat er in Zeeburg onduidelijkheid is over welke toezicht- en sanctiestrategieën zijn vastgesteld.

Conclusie werkprocedures

In de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg zijn geen werkprocedures vastgesteld. In Slotervaart zijn er wel werkprocedures vastgesteld, maar deze zijn verouderd en voldoen niet aan de eerder genoemde criteria. Deze moeten worden herzien aan de nieuwe wet- en regelgeving.

5.3.2 Werktijden

Overtredingen in de openbare ruimte vinden niet alleen door de weeks van 9.00 uur tot 17.00 uur plaats. Vaak wordt grofvuil 's avonds of in het weekend op een verkeerde manier bij de container aangeboden. Honden worden vooral uitgelaten voordat bewoners naar het werk gaan of als zij thuis komen van het werk. Om de handhavers zo effectief mogelijk in te zetten zouden de handhavers niet allen op de reguliere werktijden moeten worden ingezet, maar ook 's avonds en in het weekend.

De tijden waarop de handhavers openbare ruimte actief zijn verschillen per stadsdeel. In onderstaande tabel staan de tijden weergegeven per stadsdeel waarin een handhaver openbare ruimte aanwezig is.

Tabel 5.11 - Werktijden handhavers openbare ruimte

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer		07.00u – 15.30u en van 18.00u – 19.00u maandag tot en met vrijdag	07.00u - 16.00u maandag tot en met vrijdag
Slotervaart	07.30u – 16.00u maandag tot en met vrijdag	07.30u – 16.00u maandag tot en met vrijdag	07.30u – 21.30u maandag tot en met vrijdag 07.30u – 16.00u zaterdag en zondag
Zeeburg	07.30u – 22.30u maandag tot en met vrijdag 07.30u – 16.00u zaterdag 09.00u – 17.30u zondag	07.30u – 22.30u maandag tot en met vrijdag 07.30u – 16.00u zaterdag 09.00u – 17.30u zondag	07.30u – 23.30u maandag tot en met zaterdag 09.00u – 17.30u zondag

De handhavers openbare ruimte werken in ploegendiensten. Dat wil zeggen dat er koppels van 2 gevormd worden die de straat op gaan. Handhavers openbare ruimte werken nooit alleen op straat. In Geuzenveld-Slotermeer werken overdag 2 koppels tegelijkertijd. Er zijn nog afspraken met de marktmeester dat de handhavers openbare ruimte bij het sluiten van de markt samen met de marktmeester de markt controleren. Maar naast deze controle van de markt wordt er in Geuzenveld-Slotermeer niet 's avonds of in het weekend gewerkt. In Slotervaart zijn er vanaf 2008 meer handhavers openbare ruimte in dienst. Hierdoor werken er overdag nu 2 à 3 koppels (07.30 – 16.30u) en 's avonds 1 koppel (13.00u – 21.30). In het weekend werkt er ook 1 koppel per dag. In Zeeburg werken er van maandag tot en met zaterdag overdag 2 à 3 koppels. En 1 koppel in de avonddienst. Op zondag werkt er 1 koppel per dag. In 2006 en 2007 liep de werktijd van de handhavers tot 22.30u en was er geen avonddienst op zaterdagavond.

In tabel 5.12 geeft de rekenkamer weer hoeveel uur per week er een handhaver openbare ruimte in het stadsdeel aanwezig kan zijn. De rekenkamer heeft hier geen rekening gehouden met het aantal ploegen die per dag beschikbaar zijn en met de tijd die de handhavers aan administratieve werkzaamheden moeten verrichten. In de tabel is te zien dat in Slotervaart (73%) en Zeeburg (88%) veruit het grootste deel van het mogelijk aantal uren per week gedekt worden. In Geuzenveld-Slotermeer is dit nog niet de helft (38%). Ook de handhavers in Geuzenveld-Slotermeer hebben aangegeven dat zij het jammer en inefficiënt vinden dat in het weekend geen handhavers aanwezig zijn. Zij zeggen dat afval vaak 's avonds en in het weekend naast de containers wordt geplaatst. Het zou daarom goed als ook op deze tijden handhavers op straat aanwezig zijn.

Tabel 5.12 - Mogelijk aantal uren dat een handhaver op straat aanwezig is (2008)

Stadsdeel	Mogelijk aantal uren dat een handhaver op straat aanwezig is per week (2008)	% ⁶³
Geuzenveld-Slotermeer	45	38%
Slotervaart	87	73%
Zeeburg	104,5	88%

⁶³ De rekenkamer is er hier van uit gegaan dat een handhaver van 07.00u tot 24.00u op straat aanwezig zou kunnen zijn. Dat betekent 119 uur per week.

Conclusie werktijden

Het aantal uren dat een handhaver in Geuzenveld-Slotermeer op straat aanwezig kan zijn is met 38% een stuk minder dan in de stadsdelen Slotervaart (73%) en Zeeburg (88%). Dit komt overeen met het aantal fte aan handhavers openbare ruimte die in de stadsdelen beschikbaar zijn.

5.3.3 Vervoermiddel

De beschikbaarheid van verschillende vervoermiddelen is van belang voor een efficiënte uitvoering van de handhaving. De handhavers openbare ruimte zijn vaak over een groot gebied inzetbaar. De verschillende gebieden en taken vragen veelal een ander vervoermiddel. Als de handhavers in een natuurgebied handhaven dan is een auto geen handig vervoermiddel. Wanneer de handhavers worden ingezet om afval te controleren dan moeten de handhavers de beschikking hebben over een voertuig waarin afval kan worden vervoerd.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vervoermiddelen per stadsdeel.

Tabel 5.13 - Aantal auto's, fietsen en scooters per stadsdeel

Stadsdeel	Auto's	Prikvoertuig	Scooters	Fietsen	Boot
Geuzenveld-Slotermeer ⁶⁴	x	x	x	x	-
Slotervaart	2	1	2	2	-
Zeeburg	2	1	2	2	1

Uit de tabel blijkt dat er tussen de stadsdelen geen grote verschillen zijn tussen de vervoermiddelen. Wel is er een verschil in het gebruik van de vervoermiddelen. In Geuzenveld-Slotermeer gaan de handhavers vrijwel altijd met een prikvoertuig op pad. Een prikvoertuig kan afval meenemen, zodat de handhavers de afvalzakken makkelijker kunnen controleren op de aanwezigheid van adressen. In de stadsdelen Slotervaart en Zeeburg gaat de ploeg die als prioriteit 'afval' mee krijgt met het prikvoertuig op pad. De ploeg die is ingezet op algemene surveillance heeft een andere auto tot zijn beschikking. De scooters en fietsen worden niet dagelijks gebruikt door de handhavers. Hiervan maken zij beperkt gebruik. Hiervan wordt vooral meer in de zomermaanden gebruik gemaakt, wanneer een intensievere controle van de parken en natuurgebieden nodig is. In Zeeburg hebben de handhavers ook nog een boot tot hun beschikking, vanwege het grote wateroppervlak dat stadsdeel Zeeburg kent.

Conclusie vervoermiddelen

Alle 3 de stadsdelen beschikken over verschillende middelen van vervoer voor de handhavers. In alle stadsdelen wordt het meest gebruik gemaakt van de auto. Alleen in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer wordt vooral gebruik gemaakt van het prikvoertuig. Terwijl in Slotervaart en Zeeburg ook vaak een andere auto wordt gekozen en wordt het prikvoertuig alleen ingezet voor het koppel dat als prioriteit afval heeft.

⁶⁴ Bij Milieu West worden de vervoermiddelen gedeeld tussen de stadsdelen Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer en Westpoort. Het is daarom lastig aan te geven hoeveel vervoermiddelen aanwezig zijn voor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Met een x is aangegeven als een vervoermiddel beschikbaar is.

5.3.4 Administratie

Handhavers openbare ruimte zijn op straat het meest effectief. Echter hoe meer overtredingen een handhaver constateert, hoe meer tijd hij doorbrengt achter zijn bureau om het proces verbaal op te maken en om de overtreder 'te horen'. Ook moeten de handhavers vaak administratieve handelingen verrichten door in het automatiseringssysteem te registreren welke werkzaamheden zij hebben verricht, waar ze geweest zijn en wat zij hebben gezien. Als de afhandeling van de administratieve werkzaamheden van de handhavers dusdanig is georganiseerd dat zij hieraan het minste tijd kwijt zijn, bijvoorbeeld door het inschakelen van een administratief medewerker, kunnen zij effectiever zijn op straat.

De manier waarop deze administratieve handeling worden afgehandeld verschilt per stadsdeel. De stadsdelen geven alle 3 aan dat zij de verhouding tussen de tijd dat de handhavers op straat te vinden zijn en de tijd dat zij achter hun bureau werkzaamheden verrichten schatten op 60% - 40% à 70% - 30%. De exacte verhouding hiertussen wordt door geen van de stadsdelen bijgehouden. De tijdschrijfsystemen van de stadsdelen zijn hier niet op ingericht.

Administratieve ondersteuning

Een mogelijkheid is om de tijd die de handhavers op kantoor aanwezig zijn te verkleinen is het aannemen van een speciale 'verhoor' ambtenaar. Deze medewerker houdt zich alleen bezig met het horen van overtredders. Ook kan er gewerkt worden met een administratief medewerker die een deel van de administratieve handelingen van de handhavers overneemt.

In stadsdeel Slotervaart is er geen aparte administratieve ondersteuning. De meldingen worden door de receptionist uit KIM gedraaid en aan de handhavers gegeven op het moment dat zij op pad gaan. De overige werkzaamheden verrichten de handhavers zelf. In Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg is er wel een administratief medewerker aanwezig. De taken van de administratief medewerker bij Milieu West zijn het opnemen van klachten/meldingen, filteren en doorgeven klachten/meldingen, telefonisch spreekuur, controleren KIM op afhandeling binnen 48 uur. In Zeeburg werkt een administratief medewerker voor de handhavers. De taken van de administratief medewerker zijn nog beperkt en moeten nog worden uitgebreid. De handhavers openbare ruimte doen vrijwel alle administratieve taken, zoals het opmaken van een proces verbaal en het verhoren van de overtreder, nog zelf. De administratief medewerker zorgt bijvoorbeeld wel voor de registratie van de afvallijst in Liaan. De handhavers houden tijdens hun surveillance bij waar zij afval naast de container constateren en wat ze hiermee gedaan hebben. De administratief medewerker zorgt vervolgens voor de verwerking hiervan in het automatiseringssysteem. Specifieke meldingen over andere zaken doen de handhavers openbare ruimte nog zelf.

Telefonisch spreekuur

De handhavers openbare ruimte zijn ook veel tijd kwijt aan het telefonisch horen van de overtredders of het beantwoorden van vragen. In Slotervaart en Zeeburg bestaat hiervoor een telefonisch spreekuur. Dit spreekuur loopt van 12.00 tot 13.00u. Er is dan minimaal één handhaver openbare ruimte aanwezig die zorgt voor de telefoonbehandeling. In

Geuzenveld-Slotermeer bestaat geen telefonisch spreekuur. De handhavers zijn te bereiken op het moment dat zij achter hun bureau zitten.

Conclusie administratie

Tussen de stadsdelen is weinig verschil in de verhouding dat handhavers op straat aanwezig zijn of dat zij op kantoor aanwezig zijn. In de mate waarin gebruik wordt gemaakt van administratieve ondersteuning is wel een verschil te zien. Stadsdeel Slotervaart maakt hier vrijwel geen gebruik van. In de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg wordt hier meer gebruik van gemaakt.

5.3.5 Automatisering

Een factor in de effectieve en efficiënte inzet van de handhavers openbare ruimte is de toegang tot de beschikbare informatie. Als de handhaver snel de beschikking heeft over bepaalde probleemgebieden, afgegeven vergunningen, bijzondere situaties etc. kan hij sneller de juiste beslissingen nemen.

Een goede registratie van gegevens levert een bijdrage aan een verbeterde inzet van de handhavers openbare ruimte. Zij kunnen op basis van de beschikbare informatie gericht worden ingezet in gebieden waar de problemen het grootst zijn.

Daarnaast kan de verbreding van het werk van de handhavingmedewerker ondersteund worden door de inzet van moderne draagbare apparaten zoals een laptop, handheldcomputer, digitale camera, GPS of telefoon. De handhavingmedewerker kan informatie vinden over procedures of kan overtredingen signaleren en die met zijn handheldcomputer doorgeven aan collega's. Tevens kunnen deze apparaten worden gebruikt om informatie in te voeren waarmee dubbele administratieve handelingen worden voorkomen.⁶⁵

De handhavers openbare ruimte van Milieu West beschikken sinds de zomer 2008 over pda's. De eerste maanden is een aanlooptijd nodig geweest om de systemen goed op elkaar aan te sluiten en een verandering van werkwijze te bereiken bij de handhavers openbare ruimte. De bedoeling is dat het systeem vanaf februari 2009 goed werkt. De handhavers moeten hun handelingen en constatering registreren in de pda. De pda is verbonden met gps. Hierdoor registreert het systeem de plekken waar de handhavers zich bevinden. Toch kost de registratie van de interventies op locatie de handhavers nog tijd. Het gps signaal kan niet altijd goed worden opgevangen, hierdoor moeten de handhavers vaak nog zelf het adres invoeren. De handhavers kunnen ook via hun pda meldingen in KIM doorgeven. Zij kunnen niet de meldingen uit KIM die voor hun bestemd zijn uitlezen. Naast de pda beschikken de handhavers over een mobiele telefoon. Met deze mobiele telefoon kunnen de handhavers ook foto's maken van bijvoorbeeld afval dat zij naast de container hebben aangetroffen.

Voordat de handhavers openbare ruimte over pda's beschikten was er geen professioneel systeem waarin de gegevens van de handhavers werden bijgehouden. Hiervoor werd gebruik gemaakt een systeem met de naam Click View, waarin de handhavers handmatig hun geleverde de prestaties registreerden. De afspraken die waren gemaakt tussen het stadsdeel en Milieu West waren in de dienstverleningsovereenkomst 2007 opgenomen.

⁶⁵ Hiemstra en de Vries, 'Beter presteren voor Amsterdam', juli 2005 p. 20.

Hierin stond dat Milieu West ervoor zorgt dat het automatiseringssysteem op orde is en dat de gegevens toegankelijk zijn voor het stadsdeel. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat dit tot nu toe niet gelukt is. Ook uit de rapportages die Milieu West tot nu toe heeft opgesteld blijkt dat de registratie van gegevens nog onvoldoende op orde is.

De handhavers uit de stadsdelen Slotervaart en Zeeburg beschikken niet over pda's. In Slotervaart wordt gebruik gemaakt van Perfect View en in Zeeburg van Liaan om de gegevens te registreren. Hierin worden de gegevens achteraf door de handhavers openbare ruimte ingevoerd. Deze werkwijze leidt tot meer administratieve handelingen achter het bureau, dan wanneer de registratie op straat met een pda kan plaatsvinden.

Tabel 5.14 - Automatiseringssystemen voor de handhaving openbare ruimte

Stadsdeel	Systeem	Pda
Geuzenveld-Slotermeer ⁶⁶	Click View	Ja
Slotervaart	Perfect View	Nee
Zeeburg	Liaan	Nee

Conclusie automatisering

De 3 stadsdelen maken gebruik van verschillende automatiseringssystemen. Volgens de rekenkamer bezit Milieu West het meest efficiënte systeem voor de handhaving openbare ruimte. Doordat registratie van de gegevens direct op straat mogelijk is, is er meer kans op een snelle en juiste gegevens registratie. Daarnaast kan meteen de route die de handhavers hebben afgelegd zichtbaar worden, omdat het systeem verbonden is met gps. Echter op dit moment is het gebruik van het systeem nog niet optimaal. Dit moet eerst worden verbeterd, voordat er sprake is van de voordelen van het systeem.

5.3.6 Handhavingsinstrumenten

De stadsdelen hebben verschillende handhavingsinstrumenten tot hun beschikking om het beoogde naleefgedrag te realiseren. Deze instrumenten kunnen worden onderverdeeld in preventieve handhaving en repressieve handhaving. Om het gewenste gedrag bij burgers te bereiken kan eerst preventief beleid worden ingezet, bijvoorbeeld door informatie te geven over het juiste aanbieden van huisvuil in combinatie met informatie over mogelijke boetes. Daarnaast is repressief optreden nodig, waardoor zoveel mogelijk overtredingen van burgers ook daadwerkelijk worden geconstateerd en de overtreder wordt beboet of gestraft. Zie hiervoor ook de handhavingspiramide in bijlage 12. Om het juiste instrument goed in te zetten is het van belang om zicht te hebben op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. In hoofdstuk 3 is al naar voren gekomen dat de stadsdelen hier geen zicht op hebben. In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar de handhavingsinstrumenten die de 3 stadsdelen gebruiken.

In de 3 stadsdelen is aandacht voor preventie, bijvoorbeeld bij het juist aanbieden van afval of het voorkomen van zwerfvuil of het uitvoeren van handhavingsacties. Dit gebeurt vooral in de vorm van voorlichting en communicatie. De stadsdelen doen dit via berichten

⁶⁶ Milieu West bepaalt welk automatiseringssysteem wordt gebruikt voor de handhaving openbare ruimte.

op Internet, in de plaatselijke krant of in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg door het plakken van stickers op verkeerd aangeboden grofvuil.

Wanneer de handhavers openbare ruimte op straat aanwezig zijn kunnen zij natuurlijk repressief optreden, maar van de aanwezigheid gaat ook een preventieve werking uit. De rekenkamer merkte ook tijdens het meelopen met de handhavers dat zij regelmatig op straat worden aangesproken door bewoners met vragen.

Geen van de 3 stadsdelen kan aangeven hoeveel procent van de tijd de handhavers besteden aan preventieve handhaving en hoeveel aan repressieve handhaving. Slotervaart stelt in haar handhavingsprogramma 2007 dat zij 70% van de tijd besteedt aan strafrechtelijke handhaving en 30% van de tijd aan bestuursrechtelijke handhaving aan het verwijderen van fiets- en autowrakken. De tijd die de handhavers aan preventieve maatregelen besteden is niet genoemd. Volgens de tijdschrijfgegevens van het stadsdeel is de tijd die hieraan wordt besteed, ook te verwaarlozen, namelijk minder dan 0,5 %.

Conclusie handhavingsinstrumenten

De handhavers openbare ruimte van de stadsdelen besteden tijd aan preventieve maatregelen en aan repressieve maatregelen. In de stadsdelen is geen analyse gemaakt van het naleefgedrag van de doelgroep. Hierdoor hebben de stadsdelen geen zicht op het meest effectieve handhavingsinstrument per doelgroep en soort overtreding. De stadsdelen sturen niet op de inzet van de handhavers voor preventieve handhaving of repressieve handhaving.

5.3.7 Meldingenafhandeling

In de stadsdelen zijn de meldingen van burgers een belangrijke informatiebron. De handhavers controleren de meldingen en indien nodig ondernemen zij actie. Een goede wijze van afhandeling van de meldingen leidt tot een efficiëntere werkwijze. De manier waarop de stadsdelen de meldingen afhandelen verschilt op enkele onderdelen tussen de stadsdelen.

In Geuzenveld-Slotermeer draaien de handhavers openbare ruimte de meldingen uit KIM zelf uit. Meestal doen zij dit wanneer tijdens een pauze achter hun computer zitten. Vervolgens gaan de handhavers op pad om de meldingen na te lopen. Dit kan erg inefficiënt zijn, omdat de meldingen over het stadsdeel verspreid kunnen liggen. In Slotervaart maakt de receptioniste dagelijks een uitdraai van de meldingen uit KIM. De handhavers krijgen de meldingen van de receptionist zodra zij op pad gaan. De meldingen worden verdeeld over de ploegen. De ploeg die de afvalcontrole uitvoert krijgt de meldingen die te maken hebben met verkeerd aangeboden afval. De ploeg die is ingezet op algemene surveillance krijgt de meldingen die op andere zaken betrekking heeft, zoals fiets- en autowrakken of aanhangers. Deze lijsten liggen klaar voor de handhavers. De handhavers kunnen deze lijsten meenemen als ze op de stadsdeelwerf aanwezig zijn. In het geval van een spoedmelding in de openbare ruimte wordt direct met de handhavers in Zeeburg contact opgenomen. Dit gebeurt via de mobiele telefoon of de portofoon. Reguliere meldingen worden of mondeling doorgegeven, wanneer de handhavers op kantoor aanwezig zijn, of ook telefonisch.

In de 3 de stadsdelen moeten de handhavers openbare ruimte snel op de meldingen reageren. Mede door het aantal fte aan handhavers is de rekenkamer van mening dat de afhandeling van het aantal meldingen in Geuzenveld-Slotermeer het minst efficiënt gebeurt.

5.3.8 Conclusies waarborgen

Tabel 5.15 geeft een overzicht van het oordeel van de rekenkamer over de in deze paragraaf behandelde waarborgen voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de handhaving.

Tabel 5.15 - Conclusies waarborgen handhaving openbare ruimte

Stadsdeel	Werkprocedures	Werktijden	Vervoermiddel	Administratie	Automatisering	Handhavings-instrumenten	Meldingen-afhandeling
Geuzenveld-Slotermeer	-	-	+	+	±	-	±
Slotervaart	±	+	+	-	-	-	±
Zeeburg	-	+	+	+	±	-	±
- = waarborg is onvoldoende ± = waarborg is redelijk + = waarborg is voldoende							

Alleen stadsdeel Slotervaart heeft werkprocedures voor de handhaving openbare ruimte opgesteld. De kwaliteit van deze werkprocedures kan echter nog worden verbeterd. De andere 2 stadsdelen hebben helemaal geen werkprocedures voor de handhaving openbare ruimte vastgesteld.

De werktijden van de handhavers openbare ruimte zijn in de stadsdelen Slotervaart en Zeeburg het ruimste. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer zijn gedurende de week de minste handhavers openbare ruimte op straat aanwezig. Dit sluit aan bij de capaciteit die het stadsdeel beschikbaar heeft.

De 3 stadsdelen hebben de beschikking over vergelijkbare vervoermiddelen.

Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg hebben een administratief medewerker beschikbaar voor de afhandeling van administratieve werkzaamheden voor de handhavers. Slotervaart heeft dit niet. Een goede organisatie van de administratieve werkzaamheden draagt bij aan een meer doeltreffende en doelmatige uitvoering.

Bij het gebruik van automatiseringssystemen zijn veel verschillen zichtbaar tussen de stadsdelen. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft de beschikking over pda's waardoor handhavers direct op straat gegevens kunnen invoeren. Dit draagt bij aan een doelmatige werkwijze. De manier waarop tot nu toe gebruik is gemaakt van de pda's is echter onvoldoende. De handhavers moeten op kantoor de gegevens registreren in het

automatiseringssysteem. Zeeburg heeft de gegevensregistratie voldoende op orde. In Slotervaart wordt geen gebruik gemaakt van pda's en is de gegevensregistratie niet optimaal.

De stadsdelen hebben weinig oog voor het in zetten van het meest effectieve handhavingsinstrumenten. Dit sluit aan bij de constatering uit hoofdstuk 3 en 4 dat de stadsdelen geen goede analyse maken van het naleefgedrag van de doelgroep.

De manier waarop de handhavers meldingen over de openbare ruimte afhandelen draagt in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer het minste bij aan een effectieve uitvoering van de handhaving openbare ruimte. Dit hangt ook samen met het beschikbare aantal fte in Geuzenveld-Slotermeer.

Als we de beoordeelde waarborgen samen nemen zien we dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer op de meeste onderdelen negatief scoort. Zeeburg scoort bij de waarborgen meer positief en Slotervaart zit hier tussen in.

Kader 5.4 - Handhaving op straat in Zeeburg

De rekenkamer een middag op pad met de handhavers in Zeeburg

De rekenkamer heeft een deel van de middag meegelopen met de handhavers in stadsdeel Zeeburg. De rekenkamer was mee met de 'prikploeg'. Deze ploeg let extra op verkeerd aangeboden afval, maar neemt ook alle andere zaken mee tijdens de surveillance. Hierdoor hadden de handhavers wel de 'prikauto' mee. Hierin kunnen de handhavers de afvalzakken leegschudden (om te controleren op adressen) en het afval meenemen.

We reden als eerste de Indische Buurt in, de Javastraat. De handhavers vertelden dat ze daar altijd erg op moeten letten. Zo staan daar vaak verkeerd geparkeerde auto's, zijn de uitstallingen van winkeliers te groot, staat er veel afval naast de containers en zijn vaak veel bouwcontainers op straat aanwezig. Nu waren er geen bijzonderheden.

We reden verder door de Indische Buurt. De handhavers constateerden op verschillende plaatsen afval naast de container, maar helaas werden geen adressen gevonden. Als de handhavers afvalzakken prikken registreren zij dit op een speciale afvallijst. Deze lijst geven zij op kantoor af en de administratief medewerker verwerkt de gegevens in Liaan. Door deze registratie is het mogelijk om te zien hoeveel zakken de handhavers geprikt hebben en waar de afvalproblematiek het grootst is. Daardoor weten de handhavers waar zij vaker moeten controleren op verkeerd aangeboden afval.

Op de Insulindeweg zagen de handhavers 3 fietswrakken. Deze werden meteen gestickerd. De eigenaar wordt dan verzocht de fiets te verwijderen. De locatie, het merk en het soort fiets registreren de handhavers op een notitieblokje, zodat zij dit later in Liaan gezet kunnen zetten.

Wanneer de handhavers grote hoeveelheden grofvuil naast de container constateerden, plakten zij hier een sticker op. Hiermee laten zij de bewoners weten dat de handhaving langs is geweest en dat ze dus geen contact meer met het stadsdeel hoeven op te nemen.

Later werden de handhavers aangehouden door medewerkers van groenbeheer. Zij konden hun werk niet uitvoeren, omdat een auto geparkeerd stond op een locatie waar tijdelijk een

parkeerverbod van kracht was. De medewerkers van groenbeheer vroegen de handhavers of zij navraag konden doen bij de politie van wie de auto was, zodat de eigenaar gevraagd kon worden zijn auto te verplaatsen. De handhavers deden dit. De eigenaar bleek niet thuis. Nu moest de medewerker van groenbeheer contact opnemen met Stadstoezicht om de auto te verplaatsen. Wij reden verder. Direct daarna constateerden de handhavers een accu op straat. Deze namen we meteen mee en brachten we naar het afvalpunt, omdat we daar toch in de buurt waren.

Hierna reden we naar IJburg. Op IJburg controleren de handhavers veel op verkeerd geparkeerde auto's. Dit gebeurt vooral 's avonds en in het weekend wanneer de bewoners thuis zijn en de parkeerdruk op IJburg dus het grootst is.

Op weg naar IJburg moesten we over de Amsterdamse Brug, deze wordt gerenoveerd, daarom mogen er geen auto's overheen (behalve bussen, voertuigen van het stadsdeel, brommobielen etc.). Ondanks de aanwezigheid van veel borden, zagen de handhavers meerdere auto's die toch over de brug wilden rijden. Zij overlegden razendsnel over bekeuren of waarschuwen en sprongen naar buiten. De automobilisten kregen een waarschuwing. De handhavers zeiden dat als ze hier zouden gaan bekeuren ze hier aan het einde van de dag nog staan. Terwijl toch met grote borden staat aangegeven dat je daar niet mag rijden.

Op IJburg signaleerden we 2 loslopende honden. De eigenaren kregen een waarschuwing en lijnden de honden vervolgens aan.

De auto's stonden prima in de vakken geparkeerd. Ook hier zagen we afval naast de containers, maar vonden geen adressen.

We reden een ronde door het Oostelijk Havengebied. Dat is het aandachtsgebied van één van de handhavers. In Zeeburg heeft iedere handhaver een eigen aandachtswijk. Daar constateerden we niets bijzonders. Wel werden we gewezen op de vele bootjes die aan de kades lagen. De handhavers letten erop of de bootjes niet vol water staan of aan het zinken zijn. In dat geval proberen zij contact te leggen met de eigenaar. Ook lieten ze ons de vele objecten op de kades zien, veelal van boten die daar aangemeerd liggen. Binnenkort houdt het stadsdeel, in overleg met de politie, een actie om deze objecten te verwijderen. Hiervoor hebben de handhavers eerst alle objecten in kaart gebracht. Nu moeten de bewoners met een bewonersbrief worden geïnformeerd. Hierna kunnen de handhavers gaan optreden.

Ook zagen we een bouwbedrijf werkzaamheden verrichten zonder vergunning. Eén van de handhavers had het bouwbedrijf daar 's ochtends al op aangesproken. Zij zouden nu nog telefonisch contact opnemen.

Vervolgens nog een kleine ronde door de Indische Buurt en nogmaals door de Javastraat. Nog een paar zakken geprikt, maar geen adressen. We spraken nog een 'bouwvakker' aan, omdat er een container op een parkeervak stond geparkeerd. Deze werd boos. Hij was van mening dat hij aan alle regels voldeed die volgens de gemeente nodig waren. De handhavers zouden dit gaan navragen bij het stadsdeel.

5.4 Integriteit

De handhavers openbare ruimte zijn veel zelfstandig op straat aanwezig. Door de aard van hun werkzaamheden kunnen zij sneller te maken krijgen met integriteitkwesties dan andere ambtenaren. Stadsdelen kunnen maatregelen nemen om de integriteit van de medewerkers zo groot mogelijk te laten zijn.

Eén van de doelstellingen bij de oprichting van Milieu West was het beperken en beheersen van integriteitrisico's. Het achterliggende idee hierbij was dat in een kleine organisatie met een beperkt werkgebied handhavers eerder in een spanningsveld terecht kunnen komen. Dit kan bijvoorbeeld als de handhavers in hun werkgebied relaties opbouwen met bewoners of bedrijven, waardoor het handhaven van wet- en regelgeving bemoeilijkt wordt. De bedoeling van Milieu West was daarom dat de handhavers niet meer in één gebied werkzaam waren, maar dat zij in een groter gebied werken, zodat zij hierdoor minder snel werden blootgesteld aan verleidingen.⁶⁷ Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd bij Milieu West en het stadsdeel blijkt dat deze doelstelling nog niet is gerealiseerd. Ten eerste is afgesproken dat de handhavers die vanuit het stadsdeel over zijn gegaan naar Milieu West de eerste jaren in hetzelfde werkgebied werkzaam zouden blijven. Ten tweede is er een vraag vanuit het stadsdeel om dezelfde handhavers in hun stadsdeel te hebben, zodat zij de problemen in het gebied goed leren kennen en daardoor weten waarop zij moeten handhaven. Ten derde is uit gesprekken bij Milieu West gebleken dat er integriteitkwesties spelen bij de handhaving openbare ruimte. Desondanks constateert de rekenkamer dat er bij Milieu West geen maatregelen zijn genomen om de integriteitrisico's te beheersen.

Stadsdeel Slotervaart heeft geen apart beleid voor het beheersen van integriteitrisico's van de handhavers openbare ruimte. Zij vallen onder het reguliere integriteitbeleid van het stadsdeel.

Stadsdeel Zeeburg heeft in het afdelingsplan Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid voor 2007 gezegd dat er een risico-analyse gemaakt zou worden voor de integriteit van medewerkers. Als de risico-analyse er aanleiding toe gaf zouden de werkprocedures worden aangepast. Deze risico-analyse is echter niet uitgevoerd. Wel hebben de handhavers openbare ruimte allemaal de cursus morele oordeelsvorming gevolgd. Daarnaast zijn enkele directe verleidingen weggenomen. De handhavers rekenen bijvoorbeeld niet meer contant in beslag genomen goederen af. Dit is ook veiliger voor de persoon zelf met oog op het risico van verlies, diefstal en overval.

Conclusies integriteit

De rekenkamer ziet dat de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg zich wel bewust zijn van het bestaan van integriteitrisico's bij de medewerkers. In stadsdeel Slotervaart is dit minder het geval. In Zeeburg zijn maatregelen genomen om de integriteit van de medewerkers te vergroten. In de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart niet.

⁶⁷ Gemeente Amsterdam, Milieu West, 'Bedrijfsplan Milieu West', 21 juni 2006, p.16.

5.5 Conclusies uitvoering

De rekenkamer constateert dat voorlopig weinig harde gegevens zijn om te komen tot een conclusie over de efficiency van de uitvoering van de handhaving. Er is wel een aantal aanknopingspunten voor een beoordeling van de efficiency.

Door integraal te handhaven kan niet alleen effectiever, maar ook efficiënter worden gewerkt. De rekenkamer constateert dat in Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart integraal handhaven nog onvoldoende is ingebed in de organisatie. In Zeeburg is meer sprake van integraliteit door de manier waarop de handhaving is georganiseerd.

Een betere opleiding is een andere belangrijke voorwaarde voor effectiever en efficiënter handhaven. De rekenkamer constateert dat de handhavers in Zeeburg het hoogste opleidingsniveau hebben.

Het aantal uitgeschreven processen-verbaal per fte is één van weinige beschikbare kwantitatieve gegevens die een indicatie geven van de efficiency. Dit aantal blijkt in Zeeburg circa 4 keer hoger te zijn dan in de andere 2 stadsdelen.

De rekenkamer is voorts een aantal waarborgen nagegaan voor een efficiënte uitvoering. Hieruit bleek dat geen van de onderzochte stadsdelen bij de uitvoering onderscheid maakt tussen de inzet van preventieve en repressieve instrumenten. Ook goede werkprocedures ontbreken nog overal. Als we de beoordeelde waarborgen samen nemen, zien we dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer op de meeste onderdelen negatief scoort. Zeeburg scoort bij de waarborgen meer positief en Slotervaart zit hier tussen in.

6 Doelen bestuursakkoord

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de doelen die de stadsdelen en de centrale stad zichzelf gesteld hebben in het bestuursakkoord Stad – Stadsdelen. Daarmee beantwoordt de rekenkamer onderzoeksvraag 4:

4. Leveren de stadsdelen een bijdrage aan het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord?

In de eerste paragraaf kijkt de rekenkamer naar de relevante doelen uit het actieprogramma 2007 - 2010 van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (SPRH). In de daarop volgende paragrafen gaat de rekenkamer in op de manier waarop de 3 stadsdelen gebruik maken van 5 concrete maatregelen die via het SPRH zijn vastgesteld.

- het model handhavingsprogramma;
- de kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces;
- de toezicht- en sanctiestrategieën;
- de uniformen;
- de handhavingsacademie;

6.1 Actieprogramma SPRH

In het bestuursakkoord 2006 – 2010 zijn ambities en resultaten geformuleerd voor regelgeven en handhaven. In hoofdstuk 2 zijn deze opgenomen. De volgende ambities en resultaten hebben een relatie met dit onderzoek:

- aantoonbaar beter handhaven van regels;
- uniform en eenduidig toezicht en handhaving.

In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar de bijdrage van de stadsdelen bij het realiseren van deze doelen.

Wat betreft handhaving zijn er verder in het Bestuursakkoord geen concrete resultaten genoemd. Zoals in hoofdstuk 2 opgenomen is het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving ingesteld om de doelen uit het Bestuursakkoord te realiseren. In het actieprogramma 2007-2010 zijn de ambities uit het Bestuursakkoord verder geconcretiseerd. De rekenkamer geeft in onderstaande tabel de resultaten en inspanningen overgenomen die betrekking hebben op handhaving openbare ruimte. Ook is daarbij aangegeven in hoeverre de stadsdelen een bijdrage leveren aan het behalen van de doelstelling.

Tabel 6.1 - Bijdrage stadsdelen aan ambities bestuursakkoord 2006 - 2010

	Geuzenveld-Slotermeer	Slotervaart	Zeeburg
Hoofddoelstelling, resultaat of inspanning			
H: Consequente en consistente handhaving.	±	±	±
R: Uniform optreden en eenduidige handhaving in de hele stad, wordt gefaseerd ingevoerd doch uiterlijk per 1 maart 2010.	x	x	x
R: Stadsdelen en centrale stad voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria handhaving per 1 januari 2009.	-	-	-
I: ontwikkeling standaard toezicht- en sanctieproces	-	-	-
I: invoering hetzelfde uniform voor alle toezichthouders en handhavers	+	+	+
I: professionalisering door kwaliteitscriteria	-	-	-
I: jaarlijks worden op basis van risico-inventarisaties en afgestemde prioritering jaarlijks handhavingsprogramma's opgesteld, waarin (gezamenlijke) prioriteiten worden benoemd.	±	±	±
I: per beleidsveld worden meetbare prestatie-indicatoren ontwikkeld (handhaving is uitsluitend een middel om beleidsdoelstellingen te realiseren)	-	-	-
H: Verdere professionalisering van de toezichthouders	±	±	±
R: Toezichtouders en handhavers openbare ruimte volgen hun opleiding uitsluitend aan de academie per juni 2007	+	+	+
R: Gebruik van competentieprofielen van toezichthouders en handhavers voor werving, selectie en opleiding met ingang van juni 2007	x	x	x
+ = bijdrage stadsdeel aan realiseren doel is positief ± = bijdrage stadsdeel aan realiseren doel is redelijk - = bijdrage stadsdeel aan realiseren doel is onvoldoende x = geen oordeel			

De rekenkamer is van mening dat de bijdrage van de stadsdelen aan het realiseren van de doelen uit het bestuursakkoord voor verbetering vatbaar is. Met name als het gaat om een consequente en consistente handhaving kunnen de stadsdelen meer doen. De stadsdelen maken nog onvoldoende gebruik van de instrumenten die beschikbaar zijn gesteld vanuit het SPRH zoals de afgesproken kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces en de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategiën. De handhavers openbare ruimte volgen wel allemaal de opleidingen aan de handhavingsacademie. In de volgende paragrafen gaat de rekenkamer nader in op een aantal van deze doelen.

6.2 Model handhavingsprogramma

Door het SPRH is een model handhavingsprogramma opgesteld. De stadsdelen kunnen dit model voor hun eigen situatie invullen. Het model handhavingsprogramma is geen statisch document, maar wordt regelmatig aangepast aan nieuwe inzichten. In de oude versie van het model wordt veel ingegaan op de principes van programmatisch en

integraal handhaven, terwijl in de laatste versie dit onderdeel naar de toelichting is verwezen en het handhavingsprogramma zelf veel meer is gericht op de handhavingsprioriteiten, de doelen, de samenwerking, de organisatie en de financiën.

De 3 stadsdelen hebben voor hun handhavingsprogramma 2006 gebruik gemaakt van het model handhavingsprogramma. Stadsdeel Slotervaart maakt voor het handhavingsprogramma 2009 gebruik van het nieuwe model handhavingsprogramma. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is bezig met een nieuw handhavingsprogramma voor 2009. Dit handhavingsprogramma is bij afronding van dit onderzoek nog niet gereed. Stadsdeel Zeeburg maakt nog geen nieuw handhavingsprogramma en het werkplan voor 2009 was nog niet gereed bij afronding van dit onderzoek. De rekenkamer heeft daarom geen zicht op het gebruik van het model handhavingsprogramma voor 2009 in Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg.

Daarnaast is de rekenkamer van mening dat het model van het SPRH een goed handvat biedt voor de stadsdelen om hun handhavingsprogramma op te stellen. Algemene principes, zoals programmatisch handhaven kunnen hierdoor op eenzelfde manier worden gehanteerd in de stadsdelen. De rekenkamer vindt wel dat de stadsdelen ervoor moeten waken dat het gebruik van het model handhavingsprogramma niet leidt tot een invuloefening, maar dat de inhoud van het programma ook in de organisatie wordt ingebed en nageleefd.

6.3 Kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces

In het model handhavingsprogramma zijn kwaliteitscriteria opgenomen voor een adequaat handhavingsproces. In de handhavingsprogramma's van de stadsdelen worden deze kwaliteitscriteria onderschreven. Deze kwaliteitscriteria staan in bijlage 6. De rekenkamer heeft in dit onderzoek een groot deel van deze kwaliteitscriteria getoetst. Een oordeel over het gebruik van de kwaliteitscriteria in de 3 stadsdelen is opgenomen in bijlage 14.

Uit de bijlage blijkt dat de stadsdelen nog niet voldoen aan de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces. De kwaliteitscriteria zijn onderverdeeld in 4 hoofdthema's:

- Doelen en condities.
- Strategie en werkwijze.
- Uitvoering.
- Evaluatie.

De stadsdelen scoren vooral onvoldoende als het gaat om evaluatie. De stadsdelen hebben geen aandacht voor kwaliteitsborging, monitoring en verantwoording is veelal onvoldoende, ook hebben zij geen aandacht voor vergelijking met andere organisaties en stadsdelen. Het beste scoren de stadsdelen als het gaat om doelen en condities en uitvoering. Al zijn hierbij ook nog verbeteringen mogelijk. Als we de stadsdelen individueel beoordelen dan zien we dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer aan de minste kwaliteitscriteria voldoet (9x -, 7x ±, 2x +), gevolgd door Slotervaart (6x -, 9x ±, 3x +) en Zeeburg (5x -, 6x ±, 5x +).

6.4 Sanctiestrategieën

Vanuit het SPRH worden zogenaamde toezicht- en sanctiestrategieën opgesteld. Het doel hiervan is om een eenduidige manier van handhaven te realiseren in Amsterdam. Een toezicht- en sanctiestrategie is een processchema die leidt tot het opleggen van een bepaalde sanctie. Deze toezicht- en sanctiestrategieën worden vastgesteld in het sectorhoofdenoverleg stadsdeelwerken. De bedoeling is dat de stadsdelen deze strategieën vervolgens opnemen in hun eigen werkprocedures.

De volgende sanctiestrategieën zijn vastgesteld in het sectorhoofdenoverleg stadsdeelwerken:

- Winkeluitstalling en/of reclameborden.
- Aanhanger langer dan 3 dagen achtereen geparkeerd.
- Hondenovertradingen.
- Objecten van bedrijven (anders dan uitstallingen en reclameborden).

De volgende sanctiestrategieën moeten worden aangepast:

- (Brom)Fietsen.
- Autowrak.
- Aanhangers.

De sanctiestrategie voor afval moet nog worden opgesteld.

De stadsdelen weten dat deze sanctiestrategieën er zijn. In de stadsdelen is veelal niet bekend voor welke onderwerpen de toezicht- en sanctiestrategieën zijn vastgesteld. De toezicht- en sanctiestrategieën zijn niet opgenomen in werkprocedures van de stadsdelen.

6.5 Uniformen

Eén van de inspanningen uit het actieprogramma van het SPRH is om eenzelfde uniform in heel Amsterdam voor de handhavers in de openbare ruimte in te voeren. Deze nieuwe uniformen zijn op een officiële presentatie op 20 november 2008, op de Dam gepresenteerd. Daarnaast hebben de stadsdeelsecretarissen op 12 februari 2009 de kledingvoorschriften voor de handhavers openbare ruimte vastgesteld.

Door de stadsdelen zijn de nieuwe uniformen besteld. Ten tijde van het onderzoek waren nog niet alle uniformen geleverd. De rekenkamer constateerde tijdens het meelopen met de handhavers wel, dat de uniformen in alle 3 de stadsdelen door de handhavers werden gedragen.

6.6 Handhavingsacademie

Door het SPRH is een Handhavingsacademie opgericht. De bedoeling hiervan is dat alle handhavers uit Amsterdam hun opleiding volgen via de handhavingsacademie. De handhavers openbare ruimte van de 3 onderzochte stadsdelen volgen inderdaad de opleidingen van de handhavingsacademie. Komend jaar zullen de handhavers de leergang handhaving gaan volgen aan de handhavingsacademie.

6.7 Conclusies doelen bestuursakkoord

Tabel 6.2 geeft de mate aan waarin de stadsdelen bijdragen aan de doelen uit het bestuursakkoord. Hieruit is af te leiden dat hiertussen weinig verschil is tussen de stadsdelen. De stadsdelen leveren een goede bijdrage door gebruik te maken van het model handhavingsprogramma, de uniformen en de handhavingsacademie. De stadsdelen kunnen nog meer doen als het gaat om het hanteren van de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces en het toepassen en integreren in de werkprocessen van de toezicht- en sanctiestrategieën.

Tabel 6.2 - Mate waarin stadsdelen bijdragen aan doelen uit bestuursakkoord

Stadsdeel	Doelen actieprogramma	Model handhavingsprogramma	Kwaliteitscriteria handhavingsproces	Sanctiestrategie	Uniformen	Handhavingsacademie
Geuzenveld-Slotermeer	±	+	-	-	+	+
Slotervaart	±	+	±	-	+	+
Zeeburg	±	+	±	-	+	+
+ = stadsdeel levert een bijdrage aan de doelen uit het bestuursakkoord. ± = stadsdeel levert een redelijke bijdrage aan de doelen uit het bestuursakkoord. - = stadsdeel levert een minimale bijdrage aan de doelen uit het bestuursakkoord.						

7 Bevindingen per stadsdeel

7.1 Geuzenveld-Slotermeer

Beleid

In de programmabegroting 2007 zegt het stadsdeel dat de openbare ruimte schoon, heel en veilig moet zijn. Het stadsdeel maakt daarbij niet expliciet hoe het realiseren van dit doel in de gaten wordt gehouden. Voor de mate van schoonheid van de straten en stoepen heeft het stadsdeel vastgesteld dat deze moet voldoen aan kwaliteitsniveau B. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft de bijdrage van de handhaving openbare ruimte aan het realiseren van de doelen niet expliciet gemaakt.

De stadsdeelraad van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer stelt niet jaarlijks een handhavingsprogramma vast. In 2006 is een handhavingsprogramma vastgesteld door het dagelijks bestuur. In 2009 heeft de stadsdeelraad op 21 april het handhavingsprogramma 2009-2010 vastgesteld. Volgens de rekenkamer is het handhavingsprogramma 2006 onvoldoende democratisch vastgesteld en is er onvoldoende aandacht voor de samenwerking met andere partijen en informatiegestuurde handhaving. Ook kan de integraliteit en transparantie van het programma verbeterd worden. Het handhavingsprogramma 2009-2010 is wel door de stadsdeelraad vastgesteld. In dit handhavingsprogramma stelt het stadsdeel zelf vast dat het nog over te weinig sturingsinformatie beschikt om de effectiviteit van de handhaving en de naleving van de regelgeving na te gaan. In geen van de handhavingsprogramma's (of in andere documenten) heeft het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer een analyse gemaakt van het naleefgedrag van de doelgroep. Het stadsdeel heeft geen doelen opgesteld voor het beoogde naleefgedrag van de doelgroep.

Het uitvoeringsprogramma voor de handhaving openbare ruimte is tevens de dienstverleningsovereenkomst met Milieu West. In dit uitvoeringsprogramma zijn afspraken gemaakt over de uit te voeren activiteiten en het aantal uren dat hiervoor moet worden ingezet.

In de dienstverleningsovereenkomst tussen stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer en Milieu West zijn afspraken gemaakt over de gegevens die Milieu West moet registreren en waarover zij verantwoording moeten afleggen. De rekenkamer constateert dat de gegevensregistratie bij Milieu West nog onvoldoende betrouwbaar is. Mede hierdoor zijn de rapportages van Milieu West, vooral in 2008, van onvoldoende kwaliteit. Het bijsturen van de activiteiten van de handhavers openbare ruimte is hierdoor niet goed mogelijk.

De doelen voor de handhaving openbare ruimte zijn in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geformuleerd als capaciteitdoelen en afspraken zijn gemaakt over de uit te voeren activiteiten.

Doelbereik

Tussen het stadsdeel en Milieu West bestaat de afspraak dat Milieu West jaarlijks 7.125 uur aan handhavers openbare ruimte in het stadsdeel inzet. In 2007 haalt Milieu West dit met 6.738 uur niet. In 2008 is dit 7.172 uur en haalt Milieu West deze doelstelling wel.

Het stadsdeel heeft geen doelen gesteld voor de beoogde prestaties van de handhavers.

De rekenkamer heeft de prestaties van de stadsdelen met elkaar vergeleken. Milieu West heeft niet voor alle gevraagde prestaties gegevens kunnen aanleveren. Dit komt omdat de registratie van de gegevens onvoldoende betrouwbaar is.

Tussen 2007 en 2008 is weinig verschil zichtbaar in het totaal aantal opgemaakte processen verbaal bij de handhavers openbare ruimte. In 2007 waren dat 215 processen verbaal en in 2008 217. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met de hoeveelheid die de handhavers openbare ruimte in Slotervaart opmaken. Het aantal is echter veel minder dan de handhavers in stadsdeel Zeeburg opstellen.

Volgens het rapport 'Schoonhouden openbare ruimte' van de rekenkamer behaalt stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer het beoogde kwaliteitsniveau B voor de mate van schoonheid in de openbare ruimte. Daarnaast heeft de rekenkamer gegevens uit verschillende onderzoeken over de kwaliteit van de openbare ruimte naast elkaar gezet. Hieruit bleek dat de kwaliteit van de openbare ruimte in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer het minste is van de drie onderzochte stadsdelen.

Uitvoering

Integraal handhaven is in het stadsdeel nog onvoldoende ingebed in de organisatie. In het stadsdeel ontbreekt de samenhang tussen de bij toezicht en handhaving betrokken partijen, ook is er weinig samenwerking tussen de bouwinspecteurs en de handhavers openbare ruimte. Geuzenveld-Slotermeer heeft zowel de handhaving openbare ruimte als de reiniging buiten de stadsdeelorganisatie geplaatst. De rekenkamer constateert dat ook de rol van het stadsdeel bij de samenwerking tussen deze partijen beperkt is.

Voor een harde uitspraak over de doelmatigheid heeft de rekenkamer onvoldoende gegevens.

De rekenkamer constateert dat in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer vanaf 2008 het minste aantal handhavers openbare ruimte werken (5 fte). Het aantal processen verbaal per handhaver is laag (43 per fte), wel vergelijkbaar met de prestaties per handhaver in Slotervaart (36 per fte), maar veel lager dan die van Zeeburg (165 per fte).

Daarnaast heeft de rekenkamer een aantal waarborgen voor een doelmatige uitvoering beoordeeld. Als het stadsdeel deze waarborgen goed heeft georganiseerd zijn een aantal randvoorwaarden aanwezig voor een doelmatige uitvoering. In Geuzenveld-Slotermeer zijn voldoende vervoermiddelen voor de handhavers openbare ruimte aanwezig en

voldoet de wijze van organisatie van de administratieve taken door een administratief medewerker. De beschikbaarheid van pda's voor de handhavers openbare ruimte in het stadsdeel beoordeelt de rekenkamer als positief. Het gebruik van de pda's en de gegevensregistratie is tot nu toe echter onvoldoende gebleken en moet worden verbeterd. Bij Milieu West zijn de werkprocedures voor de taken van de handhavers openbare ruimte niet beschreven. De werktijden van de handhavers openbare ruimte beperken zich van maandag tot en met vrijdag. Ook 's avonds zijn geen handhavers aanwezig in het stadsdeel. In de andere stadsdelen zijn de handhavers ook in het weekend en 's avonds actief. Het stadsdeel heeft onvoldoende zicht op de mogelijke in te zetten handhavingsinstrumenten. De manier waarop Milieu West de meldingen afhandelt, is weinig efficiënt. Milieu West heeft geen maatregelen genomen om de risico's die samenhangen met integriteitskwesaties te beheersen.

De rekenkamer constateert dat Milieu West de oorspronkelijk doelstellingen die waren gesteld bij de oprichting van het samenwerkingsverband nog niet heeft gerealiseerd. Tabel 7.1 geeft een weergave van de oorspronkelijk doelen en een weergave van de stand van zaken.

Milieu West schrijft in verschillende rapportages dat zij de handhavers willen gaan aansturen op basis van effecten. De rekenkamer vindt dit erg ambitieus, mede omdat geen van de drie stadsdelen, inclusief Geuzenveld-Slotermeer, tot nu toe effectdoelen heeft geformuleerd voor de handhavers. Handhavers aansturen op effecten is dan ook niet gerealiseerd door Milieu West. Daarnaast is de gegevensregistratie tot nu toe onvoldoende op orde, waardoor handhaven op basis van effecten bemoeilijkt wordt. Ook is tijdens gesprekken die de rekenkamer bij Milieu West heeft gevoerd naar voren gekomen dat de dienst Stadstoezicht geen beeld heeft van de manier waarop dit eigenlijk vorm zou moeten worden gegeven. De rekenkamer constateert dat de werkwijze van handhaven op basis van effecten voorlopig nog niet in de praktijk zal worden gebracht.

Tabel 7.1 - Stand van zaken doelstellingen Milieu West uit 2007

Doel 2007	Stand van zaken	Oordeel
Verbetering efficiency	De rekenkamer heeft in dit onderzoek geen gedetailleerd analyse gedaan van de doelmatigheid van Milieu West. Op basis van de inventarisatie van waarborgen voor een goede doelmatigheid constateert de rekenkamer dat de gegevensregistratie met pda's in potentie een goede efficiency verbetering kan zijn. Echter Milieu West is nog niet in staat gebleken de voordelen van de pda's zichtbaar te maken in bijvoorbeeld periodieke rapportages. Daarnaast is Milieu West tot nu toe onvoldoende in staat gebleken om werkprocedures op te stellen en meldingen efficiënt af te handelen.	-

Doel 2007	Stand van zaken	Oordeel
Verbreding kennis	De rekenkamer constateert dat deze doelstelling wel is gerealiseerd. De handhavers zijn inzetbaar in meerdere stadsdelen en krijgen daar met verschillende problemen te maken. Ook werken bij Milieu West meer handhavers in een team, waardoor kennisdeling vergroot wordt.	√
Verhoging continuïteit van de aansturing	De afgelopen jaren hebben bij Milieu West veel wisselingen plaatsgevonden van teamleiders en afdelingshoofden. Van continuïteit is onvoldoende sprake geweest. De rekenkamer constateert dat deze doelstelling niet is gerealiseerd.	-
Verhoging kwaliteit	Over deze doelstelling kan de rekenkamer geen oordeel geven, omdat onduidelijk is wat deze doelstelling precies inhoudt.	x
Uniformiteit in handhaving en uitstraling	De handhaving openbare ruimte is de afgelopen jaren uniformer geworden. De rekenkamer is echter van mening dat dit vooral is beïnvloed door de activiteiten vanuit het stedelijk programma regelgeving en handhaving en minder door de organisatie van Milieu West.	√
Beheer/beperken integriteitsrisico's	De rekenkamer constateert dat Milieu West geen specifieke aandacht besteedt aan het beheersen van de integriteitsrisico's	-
√ = doelstelling is gerealiseerd. ± = doelstelling is gedeeltelijk gerealiseerd. - = doelstelling is niet gerealiseerd. x = de rekenkamer heeft geen oordeel over de realisatie van deze doelstelling.		

7.2 Slotervaart

Beleid

In de programmabegroting 2008 stelt het stadsdeel dat de openbare ruimte schoon, heel en veilig moet zijn. Het stadsdeel maakt niet expliciet op welke manier gemeten wordt of deze kwaliteit is behaald. Het kwaliteitsniveau voor de mate van schoonheid van de straten en stoepen heeft het stadsdeel vastgesteld op niveau A, met uitzondering van Overtoomse Veld: daar is kwaliteitsniveau B voldoende. De bijdrage van de handhaving openbare ruimte aan het realiseren van de doelen maakt het stadsdeel niet expliciet.

De stadsdeelraad van Slotervaart stelt jaarlijks een handhavingsprogramma vast. Daarmee voldoet het handhavingsprogramma van het stadsdeel aan de kenmerken democratisch en cyclisch. Het handhavingsprogramma wordt echter niet jaarlijks geëvalueerd. In de handhavingsprogramma's ontbreekt aandacht voor de samenwerking met de bij handhaving betrokken partijen. Het stadsdeel zet informatie over de prestaties van handhaving niet in relatie tot de effecten in de openbare ruimte om de inzet van de handhavers bij te sturen. Het stadsdeel stelt wel een risico-analyse op en maakt een prioriteitenlijst voor de handhavingsthema's. De aansluiting hiertussen is niet altijd even

duidelijk. Slotervaart maakt geen analyse van het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Een hulpmiddel hier vormt de zogenaamde *Tafel van Elf*. Slotervaart heeft de intentie dit hulpmiddel in 2010 te gaan gebruiken.

Stadsdeel Slotervaart heeft geen analyse gemaakt van het naleefgedrag van de doelgroep. Ook heeft het stadsdeel geen doelen bepaald voor het naleefgedrag van de doelgroep dat het stadsdeel voor ogen heeft.

Slotervaart maakt geen afzonderlijk uitvoeringsprogramma voor handhaving openbare ruimte. Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van het jaarlijkse handhavingsprogramma. Hierin neemt het stadsdeel de geplande in te zetten handhavingscapaciteit op, onderverdeeld naar handhavingstaak.

Stadsdeel Slotervaart rapporteert jaarlijks over de geleverde prestaties (capaciteitsinzet en geleverde prestaties) in het handhavingsprogramma. Het stadsdeel stelt geen andere tussentijdse rapportages op.

Doelbereik

Slotervaart neemt de doelen voor handhaving openbare ruimte op in het handhavingsprogramma. Het stadsdeel hanteert hiervoor capaciteitsdoelen. In het handhavingsprogramma laat het stadsdeel zien hoe de beschikbare capaciteit voor handhaving openbare ruimte wordt verdeeld over de taken. De handhavers openbare ruimte schrijven op een gedetailleerd niveau tijd. Dit maakt het mogelijk te rapporteren over de realisatie van de doelen. Op grond van deze gegevens constateert de rekenkamer dat de handhavers ongeveer de helft van de tijd besteden aan 'afvalovertredingen'. De overige tijd is verdeeld over de andere handhavingsthema's. Bij de beoogde en werkelijke percentages zijn de grootste afwijkingen te zien bij de handhaving van 'tijdelijke objecten' (2007: beoogd 4,2%, werkelijk: 10,8%; 2008: beoogd 7,5%, werkelijk 11,1%). Hieraan besteedden de handhavers meer tijd dan beoogd. Ook aan de verwijdering van (brom)fietswrakken werd meer tijd besteed. Aan de handhaving van hondenoverlast besteedden de handhavers minder tijd (2007: beoogd 4,2%, werkelijk 1,2%; 2008: beoogd 4,5%, werkelijk: 2,3%). Dit geldt ook voor handhaving van 'verkeersovertredingen in het groen'.

Het stadsdeel stelt geen doelen voor de beoogde prestaties die geleverd moeten worden door de handhavers. Wel zijn in het handhavingsprogramma de geleverde prestaties vermeld. De rekenkamer heeft een vergelijking gemaakt van de geleverde prestaties van de drie stadsdelen. Slotervaart heeft niet voor alle prestaties gegevens kunnen aanleveren. Hierdoor is niet op alle onderdelen een vergelijking mogelijk.

Het aantal opgemaakte processen verbaal is in Slotervaart in 2008 (286) meer dan verdubbeld ten opzichte van 2007 (129). Het verschil ontstaat vooral door het aantal opgemaakte processen verbaal voor verkeersovertredingen in het groen. Hiervoor zijn in 2008 127 processen verbaal opgemaakt, in 2007 waren dat er 19. Het aantal processen verbaal voor afvalovertredingen is in 2007 106 en in 2008 144. In 2007 is 82% van het totaal aantal processen verbaal opgemaakt voor afvalovertredingen, in 2008 is dat 50%. De handhavers besteden de helft van hun beschikbare tijd aan controle op afvalovertredingen. De handhavers openbare ruimte hebben in 2007 en 2008 geen processen verbaal opgemaakt voor hondenovertradingen. Uit de beoordeling van de capaciteitsinzet blijkt

dat de uren die de handhavers in 2007 en 2008 hebben besteed aan controle op hondenovertradingen minder is dan beoogd.

Vergeleken met de andere twee stadsdelen zijn de prestaties van stadsdeel Slotervaart in aantal vergelijkbaar met die van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, maar aanzienlijk lager dan de prestaties van stadsdeel Zeeburg.

Slotervaart heeft voor de mate van schoonheid van de openbare ruimte een hoog ambitieniveau geformuleerd, kwaliteitsniveau A. Uit het onderzoek *Schoonhouden van de openbare ruimte* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam blijkt dat het stadsdeel dit ambitieniveau niet haalt. Het stadsdeel behaalt wel kwaliteitsniveau B, zoals overigens alle andere stadsdelen. Uit de resultaten van andere onderzoeken over de kwaliteit van de openbare ruimte blijkt dat de kwaliteit van de openbare ruimte in stadsdeel Slotervaart dichter in de buurt komt van de relatief lagere kwaliteit van Geuzenveld-Slotermeer dan van de relatief hogere kwaliteit van Zeeburg.

Uitvoering

In stadsdeel Slotervaart is integraal handhaven nog onvoldoende ingebed in de organisatie. De verschillende afdelingen die betrokken zijn bij handhaving werken nog vooral vanuit hun eigen discipline. Hierdoor maakt het stadsdeel niet optimaal gebruik van de in de organisatie aanwezige kennis. De bedoeling is dat Slotervaart hier in 2009 verbeteringen in aanbrengt. De concrete uitwerking van de verbeterplannen heeft de rekenkamer niet gezien.

Het aantal opgemaakte processen verbaal per fte is in Slotervaart het laagste van de 3 stadsdelen (2007: 32 per fte; 2008: 36 per fte). Ten opzichte van stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is het verschil beperkt. Vergeleken met Zeeburg is het verschil groot. De handhavers in Zeeburg maken 4,5 keer meer processen verbaal op per fte dan in Slotervaart. Als we de processen verbaal voor lichte verkeersovertradingen buiten beschouwing laten, maken de handhavers van Zeeburg 1,5 keer meer processen verbaal op dan de handhavers van Slotervaart. Zowel Slotervaart als Zeeburg heeft 8 fte aan handhavers openbare ruimte in dienst.

De handhavers in Slotervaart hebben bevoegdheden voor een flora- en faunabeheerder. Dat betekent dat de handhavers in Slotervaart dezelfde bevoegdheden hebben als de handhavers uit stadsdeel Zeeburg. Volgens het stadsdeel mogen zij echter niet bekeuren op basis van de Wegenverkeerswet.

De waarborgen die bijdrage aan een doelmatige uitvoering vindt de rekenkamer in Slotervaart onvoldoende voor de administratie en, automatisering en de manier waarop gebruikt wordt gemaakt van de verschillende handhavingsinstrumenten. Slotervaart registreert wel veel gegevens, maar lijkt maar deze maar in beperkte mate te gebruiken als managertinformatie.

De rekenkamer vindt het positief dat het stadsdeel werkprocedures heeft opgesteld voor de taken van de handhavers openbare ruimte. Het stadsdeel moet de werkprocedures echter wel aanpassen aan de huidige situatie. De tijden waarop handhavers openbare ruimte op straat aanwezig kunnen zijn vindt de rekenkamer ruim voldoende. De

handhavers in het stadsdeel beschikken over voldoende vervoermiddelen om hun werk goed uit te kunnen voeren.

In Slotervaart zijn voor de handhavers openbare ruimte, naast de reguliere maatregelen, geen maatregelen genomen om de integriteit van de handhavers te vergroten.

Doelen bestuursakkoord

Slotervaart levert een goede bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen uit het bestuursakkoord. Het stadsdeel kan de handhavers beter op de hoogte stellen van de afgesproken sanctiestrategieën en de werkprocedures voor de handhavers openbare ruimte hierop laten aansluiten.

7.3 Zeeburg

Beleid

In de programmabegroting 2008 stelt het stadsdeel dat de openbare ruimte schoon, heel en veilig moet zijn. Het stadsdeel heeft niet expliciet gemaakt op welke manier zij gaat meten of deze kwaliteit behaald wordt. Wat betreft de mate van schoonheid van de straten en stoepen heeft het stadsdeel vastgesteld dat deze moet voldoen aan kwaliteitsniveau B. De bijdrage van de handhaving openbare ruimte aan het realiseren van de doelen is niet expliciet gemaakt.

Stadsdeel Zeeburg stelt niet jaarlijks een handhavingsprogramma vast. Het laatste handhavingsprogramma dateert uit 2006 en is vastgesteld door de stadsdeelraad. Volgens de rekenkamer is het handhavingsprogramma onvoldoende cyclisch en informatiegestuurd. Daarmee bedoelt de rekenkamer dat het handhavingsprogramma niet jaarlijks wordt geëvalueerd en aangepast en dat het stadsdeel te weinig gebruik maakt van de aanwezige kennis van de kwaliteit van de openbare ruimte om de handhaving aan te sturen.

Stadsdeel Zeeburg heeft geen analyse gemaakt van het naleefgedrag van de doelgroep voor de handhavingsprioriteiten. Het stadsdeel heeft hiervoor dan ook geen doelen gesteld. Wel heeft het stadsdeel vastgesteld welke feiten op het gebied van afval, objecten op straat, fietswrakken, los lopende honden, geveltuinen en aangemeerde boten overtredingen zijn. Het stadsdeel laat door de dienst Onderzoek en Statistiek sinds 2006 4 maal per jaar een inventarisatie maken van het aantal overtredingen op de genoemde onderwerpen. Het stadsdeel beschikt daardoor over een beeld van de mate van overtreding van burgers en heeft daarmee een zeker beeld van de 'case-load' van de handhavers.

Zeeburg maakt geen verantwoordingsrapportages over de prestaties van de handhavers openbare ruimte voor het bestuur. Wel stelt het stadsdeel managementrapportages op waarin de prestaties van de handhavers openbare ruimte zijn meegenomen.

Doelbereik

Stadsdeel Zeeburg koppelt aan de risico-analyse in het werkplan een beoogde capaciteitsinzet. Deze capaciteitsinzet komt vervolgens niet overeen met de gekozen

prioriteiten. Volgens het stadsdeel heeft dit te maken met afwegingen die het dagelijks bestuur maakt op basis van de risico-analyse.

Stadsdeel Zeeburg kan niet inzichtelijk maken of de beoogde capaciteitsinzet voor de handhavers openbare ruimte ook gerealiseerd wordt. Volgens het stadsdeel is dit inherent aan integraal handhaven. De rekenkamer is van mening dat het op hoofdlijnen mogelijk moet zijn om inzicht te geven in de tijdsbesteding van de handhavers openbare ruimte.

Stadsdeel Zeeburg heeft van de 3 stadsdelen de meeste gegevens kunnen aanleveren over de gerealiseerde prestaties van de handhavers openbare ruimte. De prestaties die stadsdeel Zeeburg in vergelijking met de andere 2 stadsdelen weet te realiseren zijn beduidend hoger. Dit verschil komt vooral door het aantal processen verbaal dat is opgemaakt voor lichte verkeersovertredingen. Zeeburg maakte in 2007 in totaal 1.705 (waarvan 1.101 voor lichte verkeersovertredingen) processen verbaal op en in 2008 waren dat er 1.319 (845 voor lichte verkeersovertredingen). Maar ook als de rekenkamer de processen verbaal voor de lichte verkeersovertredingen buiten beschouwing laat maakt stadsdeel Zeeburg de meeste processen verbaal op (2007: 604 en in 2008: 474).

Bij het aantal opgemaakte processen verbaal voor afvalovertredingen constateert de rekenkamer dat dit aantal van 2006 tot 2008 jaarlijks afneemt (2006: 377, 2007: 303 en 2008: 267). Dit is ongeveer een derde van het aantal geprikte zakken.

Uit deze gegevens blijkt dat het totaal aantal opgemaakte processen verbaal in 2008 daalt ten opzicht van 2007.

Uit het onderzoek *Schoonhouden van de openbare ruimte* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam blijkt dat Zeeburg het beoogde kwaliteitsniveau B voor de kwaliteit van de openbare ruimte realiseert. Daarnaast heeft de rekenkamer gekeken naar de resultaten van andere onderzoeken over de kwaliteit van de openbare ruimte. Hieruit blijkt dat stadsdeel Zeeburg over het algemeen als beste van de 3 stadsdelen naar voren komt.

De rekenkamer constateert dat de handhavers in stadsdeel Zeeburg de meeste processen verbaal opmaken van de drie stadsdelen. Ook blijkt uit verschillende onderzoeken dat de kwaliteit van de openbare ruimte in Zeeburg als hoogste gewaardeerd wordt. Of hiertussen een verband bestaat kan de rekenkamer niet beoordelen. Hiervoor zijn onder meer gegevens nodig over meerdere jaren om een trend te kunnen waarnemen.

Uitvoering

In stadsdeel Zeeburg is van de 3 stadsdelen het meest sprake van integraal handhaven. Dit wordt mede ingegeven door de manier waarop de handhaving in Zeeburg is georganiseerd. De toezichthouders, handhavers van verschillende disciplines en het cameratoezicht zijn ondergebracht in hetzelfde team. Ook de samenwerking met andere partijen is beter vormgegeven.

Het aantal processen verbaal per fte is in Zeeburg veel hoger dan in de andere 2 stadsdelen. Dit komt door het aantal processen verbaal dat wordt opgemaakt voor lichte verkeersoverredingen. De andere 2 stadsdelen maken hiervoor geen of veel minder processen verbaal op. Als de rekenkamer de processen verbaal voor lichte verkeersovertredingen buiten beschouwing laat is dit verschil, vooral in 2008, veel kleiner.

De handhavers in Zeeburg hebben een hoger opleidingsniveau en zitten in een hogere salarisschaal dan in Slotervaart en Geuzenveld-Slotermeer.

Zeeburg voldoet aan ongeveer de helft van de waarborgen voor een doelmatige uitvoering, die door de rekenkamer zijn getoetst. De handhavers zijn ruim voldoende op straat, beschikken over adequate vervoermiddelen en administratieve werkzaamheden worden door een speciale medewerker verricht. Werkprocedures ontbreken en het stadsdeel heeft weinig zicht op de inzet van verschillende handhavingsinstrumenten (vooral preventie). De handhavers in Zeeburg beschikken nog niet over pda's.

Om de integriteitsrisico's beter te beheersen hebben de handhavers openbare ruimte van het stadsdeel een cursus morele oordeelsvorming gevolgd. Daarnaast zijn enkele 'directe verleidingen' (zoals contant afrekenen met de handhaver) weggenomen.

Doelen bestuursakkoord

Stadsdeel Zeeburg levert een goede bijdrage aan het realiseren van de doelen uit het bestuursakkoord. Het stadsdeel kan zich wel beter op de hoogte stellen van de vastgestelde sanctiestrategieën zodat de handhavers deze in de praktijk kunnen toepassen. Daarnaast kan Zeeburg een nieuw handhavingsprogramma opstellen volgens het model handhavingsprogramma van het SPRH.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen van het onderzoek handhaving openbare ruimte in 3 Amsterdamse stadsdelen: Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidde:

In hoeverre is de handhaving in de openbare ruimte doeltreffend en doelmatig in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg in de jaren 2006, 2007 en 2008?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer de volgende vragen die de leidraad vormden voor dit onderzoek:

1. Is het door de stadsdelen opgestelde beleid voor handhaving in de openbare ruimte voldoende om een doeltreffende uitvoering mogelijk te maken?
2. Worden de beoogde doelen behorende bij handhaving in de openbare ruimte van de stadsdelen gerealiseerd?
3. Is de uitvoering van de handhaving doeltreffend en doelmatig georganiseerd?
4. Leveren de stadsdelen een bijdrage aan het behalen van de doelen uit het Bestuursakkoord?

De rekenkamer gaat eerst in op de context van het beleidsterrein handhaving en vat dan zijn hoofdconclusie samen. Vervolgens gaat de rekenkamer specifiek in op de drie stadsdelen. Op basis van de conclusies doet de rekenkamer in de laatste paragraaf aanbevelingen voor verbetering bij de handhaving openbare ruimte.

8.1 Context

Handhaving van de openbare ruimte als beleidsterrein staat nog in de kinderschoenen, niet alleen in Amsterdam en zijn stadsdelen, maar ook in andere gemeenten in Nederland. Tegen deze achtergrond ligt de vraag voor hoe handhaving te beoordelen op aspecten als doeltreffendheid en doelmatigheid. Wanneer sprake is van een doeltreffende en doelmatige handhaving? Een doeltreffende en doelmatige handhaving stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten het beleid formuleren en inrichten, aan de uitvoering en aan de wijze waarop gemeenten beleid en uitvoering op elkaar afstemmen.

In het beleid moeten gemeenten aangeven welke bijdrage of toegevoegde waarde handhaving heeft voor de kwaliteit van de openbare ruimte en hoe dit te meten is. Eisen aan de uitvoering zijn dat er een redelijke omvang aan capaciteit voor handhaving aanwezig is, dat zoveel mogelijk integraal wordt gewerkt, dat een aantal waarborgen en randvoorwaarden (zowel in procedures, werktijden, materieel en administratie) aanwezig is en dat er een zekere mate van registratie is opgebouwd, waarin bijgehouden wordt, wat er gebeurt en wat er bereikt wordt. Theoretisch kunnen stadsdelen uitvoering van beleid aansturen op grond van effect- of naleefdoelen (outcome aansturing), op prestatiedoelen (output aansturing), op doelen die het ingezette instrumentarium bepalen (throughput aansturing) of door middel van capaciteitdoelen (input aansturing). De beste manier om uitvoering van beleid aan te sturen is door middel van outcome of output aansturing. Als

er nog weinig zicht is op de effecten of prestaties van uitvoering van beleid moet volstaan worden met input aansturing. Dit is ook het geval bij het jonge beleidsterrein handhaving. Registratie van uitvoeringsgegevens is een voorwaarde om te komen tot een goede beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving. Ook voor de afstemming van beleid en uitvoering is registratie van gegevens nodig, maar ook onderzoek van het naleefgedrag van burgers en van het aantal overtredingen, dat de kwaliteit van de openbare ruimte in gevaar brengt. Kennis over de uitvoering en de haalbaarheid in de praktijk kan leiden tot verbetering van de uitvoering enerzijds, of anderzijds tot bijsturing van het beleid en de bestuurlijke ambities. Zeker voor een jong beleidsterrein als handhaving is een dergelijke werkwijze relevant. De rekenkamer pleit niet voor meer 'bureaucratie', maar gaat er vanuit dat als ambities hoog zijn er een passende administratie aanwezig moet zijn, met behulp waarvan duidelijkheid kan worden gegeven over de resultaten van de uitvoering.

Tenslotte zijn enige basale kenmerken van de handhaving van belang voor de context waarin onze conclusies gezien moeten worden. In de drie onderzochte stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg groeide het aantal fte handhavers van 15 fte in 2006 tot 21 fte in 2008. De drie stadsdelen samen geven in 2008 ongeveer € 2,2 miljoen uit voor handhaving.

8.2 Hoofdconclusie

Beleid

De rekenkamer constateert dat de kwaliteit van het door de stadsdelen opgestelde beleid en de doelformulering tekortkomingen vertoont. De stadsdelen stellen wel een handhavingprogramma op, maar daaruit is niet op te maken wat de stadsdelen verwachten van de bijdrage van de handhaving aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Het uiteindelijke doel van handhaving is om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Handhaving is immers geen doel op zich. Belangrijk is hierbij om een analyse te maken van het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Handhaving richt zich voornamelijk op het beïnvloeden van het gedrag van de doelgroep. Om te bepalen op welke manier dat het meest effectief kan, is een analyse van het gedrag noodzakelijk. Pas als het inzicht in het gedrag van de doelgroep bestaat, kan de bijdrage van de handhaving duidelijk worden. De rekenkamer vindt daarbij niet dat voor alle handhavingstaken een analyse van het naleefgedrag moet worden gemaakt, maar dat zeker gestart kan worden met die handhavingsthema's, waaraan de stadsdelen prioriteit geven. De rekenkamer constateert dat alleen stadsdeel Zeeburg periodiek onderzoek laat doen naar het aantal overtredingen dat op een willekeurige dag in de openbare ruimte wordt gemaakt. Daarmee heeft het stadsdeel een zeker beeld van de omvang van de 'case-load' van de handhavers. Het stadsdeel heeft deze gegevens overigens tot nu toe niet gebruikt voor de onderbouwing van zijn beleid.

Om de doeltreffendheid van de handhaving openbare ruimte inzichtelijk te maken moeten de stadsdelen op meerdere niveaus gegevens registreren. Door deze gegevens over meerdere jaren bij te houden en aan elkaar te koppelen wordt het mogelijk om zicht te krijgen op de bijdrage van handhaving aan het realiseren van de beleidsdoelen.

Bereiken van doelen

De stadsdelen hebben weinig doelen opgesteld voor de handhaving van de openbare ruimte. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop zij de uitvoering aansturen.

Omdat de stadsdelen weinig tot geen effect- en naleefdoelen hebben geformuleerd, vloeit daaruit min of meer voort dat de stadsdelen de uitvoering van de handhaving niet gericht op outcome of output aansturen, maar op input: zij stellen voornamelijk doelen voor de capaciteitsinzet van de handhavers openbare ruimte naar de verschillende handhavingsthema's.

Van de drie stadsdelen is Slotervaart het beste in staat om zichtbaar te maken of deze inputdoelen gehaald worden. Hieruit blijkt dat de handhavers iets meer dan de helft van hun tijd steken in afvalovertredingen, zoals beoogd is. Ze hebben in 2007 en 2008 meer tijd dan beoogd gestoken in de handhaving van 'tijdelijke objecten' en van fietswrakken, maar minder in het toezicht op honden. In stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer is bekend of de totale met de opdrachtnemer afgesproken inzet (in uren) van handhavers er ook is geweest (in 2007 niet; in 2008 wel). Voor 2007 is de inzet naar thema bekend, van 2008 niet. In Zeeburg is een verdeling van de inzet van de handhavers naar verschillende thema's gemaakt. Aangezien de urenregistratie hierop niet is aangepast, zijn er geen gegevens die aansluiten op de begrote indeling per thema. Voor Geuzenveld-Slotermeer en Zeeburg kan de rekenkamer voor 2008 niet aangeven of de inzet naar de prioriteiten van het stadsdeel daadwerkelijk is uitgevoerd.

Doeltreffende en doelmatige uitvoering?

Hoewel de stadsdelen hun doelen niet in prestaties hebben uitgedrukt, heeft de rekenkamer - om toch enig zicht te kunnen geven op de doeltreffendheid - de prestaties van de 3 stadsdelen met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt dat in stadsdeel Zeeburg de meeste processen verbaal worden opgemaakt. De prestaties van de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart zijn lager en liggen dicht bij elkaar in de buurt. In Zeeburg worden ook processen verbaal opgemaakt voor lichte verkeersovertredingen. Dit doen de andere twee stadsdelen niet. Ook als de lichte verkeersovertredingen buiten beschouwing worden gelaten, is de rekenkamer van mening dat het aantal opgemaakte processen verbaal in de andere stadsdelen achter blijft bij de prestaties van Zeeburg. Wat betreft de doeltreffende en doelmatige organisatie van de uitvoering vindt de rekenkamer dat stadsdeel Zeeburg hierin het beste slaagt. Het stadsdeel levert de meeste prestaties per fte en heeft het integraal handhaven het beste op orde. De stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart blijven hierbij achter.

Bijdrage Bestuursakkoord

De rekenkamer constateert dat er weinig verschil is tussen de stadsdelen in de mate aan waarin zij bijdragen aan de doelen uit het bestuursakkoord. De 3 stadsdelen leveren een goede bijdrage door gebruik te maken van het model handhavingsprogramma, de uniformen en de handhavingsacademie. De 3 stadsdelen kunnen nog meer doen als het gaat om het hanteren van de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces en het toepassen en integreren in de werkprocessen van de toezicht- en sanctiestrategieën.

8.3 Conclusies per stadsdeel

8.3.1 Geuzenveld-Slotermeer

Het samenwerkingsverband Milieu West (Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Westpoort en dienst Stadstoezicht) voert in Geuzenveld-Slotermeer de handhaving openbare ruimte uit. Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer vervult de rol van opdrachtgever en dienst Stadstoezicht is hierbij opdrachtnemer. De doelstellingen van dit samenwerkingsverband zoals verbetering van de efficiency, aansturing en integriteit zijn nog niet gerealiseerd. Verbreding van de kennis van de medewerkers en meer uniformiteit in de handhaving zijn wel gerealiseerd. De rekenkamer heeft geen oordeel over de verbetering van de kwaliteit van de handhaving, omdat onduidelijk is wat hiermee concreet beoogd werd.

Het streven van Milieu West om de handhaving openbare ruimte te gaan aansturen op basis van behaalde van effecten in de openbare ruimte vindt de rekenkamer erg ambitieus. In de afgelopen 2 jaar is het nog niet gelukt om de manier waarop dit zou moeten gebeuren te concretiseren. Ook is de gegevensregistratie onvoldoende op orde. Een goede registratie van de gegevens is voorwaarde om aansturing op basis van effecten mogelijk te maken. Verbetering van het gebruik van de pda's levert volgens de rekenkamer een goede basis voor een goede registratie van gegevens. Naast een goede gegevensregistratie moeten de doelen die gesteld worden meetbaar en realistisch zijn.

De rekenkamer is van mening dat stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer bij het opstellen van beleid, bijvoorbeeld voor zwerfafval, rekening houdt met de manier waarop handhaving een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de doelen. Echter de bijdrage van handhaving aan het behalen van de doelen kan meer geconcretiseerd worden. Het stadsdeel maakt bijvoorbeeld geen analyse van het naleefgedrag van de doelgroep bij belangrijke handhavingsthema's. Een dergelijke analyse kan bijdragen aan het concretiseren van de doelen voor handhaving. Hiermee kan het stadsdeel ook bepalen op welke behaalde effecten het de handhavers openbare ruimte beoordeelt.

Milieu West heeft de minste gegevens kunnen aanleveren van de 3 stadsdelen over de geleverde prestaties. Hierdoor kan de rekenkamer geen harde uitspraken doen over de prestaties van Milieu West en is een uitgebreide vergelijking met de andere 2 stadsdelen niet mogelijk. Vergelijken we het aantal opgemaakte processen verbaal met de andere 2 stadsdelen dan zijn de prestaties van de handhavers openbare ruimte vergelijkbaar met die van stadsdeel Slotervaart.

Het stadsdeel heeft in het handhavingsprogramma 2009 aangegeven dat het nog over te weinig efficiënte sturingsinformatie beschikt en kondigt aan in dit verband in 2009 een aantal metingen te gaan doen.

De rekenkamer is van mening dat integraal handhaven in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer nog onvoldoende is ontwikkeld. De verschillende disciplines werken nog teveel vanuit hun eigen expertise. De handhavers openbare ruimte kunnen meer gebruik maken van de kennis die de toezichthouders op straat hebben van de openbare ruimte. Om de integraliteit van de handhaving binnen het stadsdeel beter te organiseren heeft het stadsdeel een handhavingscoördinator aangesteld die hiervoor zorg moet dragen.

Omdat zowel de afvalinzameling als handhaving in Geuzenveld-Slotermeer worden uitgevoerd door derden vraagt dit van het stadsdeel een extra inspanning om tot integraliteit van uitvoering van werkzaamheden te komen.

8.3.2 Slotervaart

De rekenkamer constateert dat in Slotervaart 157 meer processen verbaal zijn opgemaakt door het aantal handhavers uit te breiden van 6 fte in 2007 naar 8 fte in 2008. Dat is meer dan 2 keer zoveel als in 2007. Dit verschil komt doordat in 2008 6 keer meer processen verbaal voor parkeerovertredingen in het groen zijn opgemaakt dan in 2007 (in 2007: 19 en in 2008: 117). Voor afvalovertredingen is een lichte verhoging te zien van het aantal opgemaakte processen verbaal (2007: 106, 2008: 144). De handhavers besteedden echter zowel in 2007 en 2008 iets meer dan de helft van de tijd aan afvalovertredingen. Het grotere aantal parkeerovertredingen uit 2008 is niet het gevolg van relatief meer aandacht in tijd voor dit type overtredingen.

De rekenkamer vindt dat de integraliteit van de handhaving in Slotervaart onvoldoende is. In het stadsdeel zijn veel mensen op straat aanwezig, zoals straatcoaches en particuliere toezichthouders, politie en de handhavers openbare ruimte. Van kennisdeling tussen deze partijen is nog te weinig sprake. Ook de samenwerking binnen het stadsdeel tussen de bouwinspecteurs en de handhavers openbare ruimte kan worden versterkt.

De rekenkamer is verder van mening dat de doelmatigheid van stadsdeel Slotervaart kan verbeteren. Het stadsdeel heeft sinds 2008 8 fte handhavers openbare ruimte in dienst, binnenkort zijn zij ook allemaal beëdigd tot buitengewoon opsporingsambtenaar. Stadsdeel Zeeburg heeft ook 8 fte aan handhavers in dienst. De rekenkamer constateert dat het aantal opgemaakte processen verbaal in Slotervaart aanzienlijk minder is dan in Zeeburg, ook als we de processen verbaal voor lichte verkeersovertredingen buiten beschouwing laten. De rekenkamer is van mening dat de handhavers openbare ruimte in Slotervaart in staat moeten zijn om meer processen verbaal op te maken. Het opmaken van processen verbaal is geen doel op zich. Maar uit de verschillende onderzoeken naar de kwaliteit van de openbare ruimte die de rekenkamer voor dit onderzoek heeft bekeken blijkt dat de kwaliteit van de openbare ruimte van stadsdeel Slotervaart nog kan worden verbeterd. Volgens de verschillende onderzoeken waarin objectieve en subjectieve gegevens zijn verzameld over de kwaliteit van de openbare ruimte is de kwaliteit in Slotervaart lager dan in Zeeburg. Hieruit is op te maken dat het voor de handhavers nog mogelijk is om het naleefgedrag van de burgers te verbeteren. Dit kan onder meer door het opmaken van processen verbaal.

Stadsdeel Slotervaart maakt de bijdrage die handhaving openbare ruimte aan het realiseren van de beleidsdoelen levert onvoldoende concreet. Het stadsdeel geeft in het handhavingsprogramma 2009 aan gebruik te willen maken van de *Tafel van Elf* om meer zicht te krijgen op het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. De rekenkamer juicht dit van harte toe. De rekenkamer vindt dat het stadsdeel de informatie die dit oplevert ook kan gebruiken om doelen te stellen voor het beoogde naleefgedrag van de doelgroep. Hieraan gekoppeld kan worden bepaald welke handhavingsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet om deze doelstelling dan ook te behalen.

De rekenkamer is onder de indruk over de mate van gedetailleerdheid waarop het stadsdeel in staat is zich te verantwoorden over de ingezette capaciteit.

8.3.3 Zeeburg

Handhaving is in Zeeburg op een goede manier ingebed in de organisatie. Door handhavers openbare ruimte samen met toezichthouders, cameratoezicht en bouw- en woningtoezicht onder te brengen in één team is een grote mate van integraliteit bereikt. Deze organisatievorm staat in Amsterdam bekend onder de naam 'Zeeburgs model'. De handhavers in Zeeburg zijn hoger opgeleid en hoger ingeschaald dan die van de andere stadsdelen. Daarnaast heeft de rekenkamer tijdens het meelopen met de handhavers gezien dat ze relatief actief optreden.

Zeeburg maakt van de 3 onderzochte stadsdelen veruit de meeste processen verbaal op (1.319 in 2008). Het grootste aantal processen verbaal maken de handhavers op voor lichte verkeersovertredingen (845 in 2008). Maar ook als we deze buiten beschouwing laten, stelt Zeeburg meer processen verbaal (474 in 2008) op dan de andere 2 stadsdelen (Geuzenveld Slotermeer 217 en Slotervaart 286).

Zeeburg was als enige stadsdeel in staat de rekenkamer informatie te geven over het totaal aantal waarschuwingen, de afgehandelde meldingen en de bestuurlijke aanschrijvingen. Hieruit blijkt dat het aantal waarschuwingen van jaar tot jaar daalt: dit is niet het gevolg van bewust beleid. Het aantal afgehandelde meldingen was veel hoger dan het stadsdeel tot doel had gesteld; het aantal bestuurlijke aanschrijvingen kwam ongeveer overeen met de doelstelling.

De rekenkamer is van mening dat de wijze waarop het stadsdeel het beleid voor handhaving vorm geeft op onderdelen nog te kort schiet. Zeeburg maakt de doelen voor de handhaving openbare ruimte weinig concreet. Sinds 2006 is geen handhavingsprogramma meer opgesteld. Het stadsdeel maakt geen analyse van het gewenste naleefgedrag van de doelgroep om daarmee de meest optimale inzet van de handhavers openbare ruimte te kunnen bepalen. Het stadsdeel beschikt over een goede registratie van de geleverde prestaties van de handhaving. Ook worden in opdracht van het stadsdeel door de dienst Onderzoek en Statistiek metingen uitgevoerd over het aantal overtredingen in de openbare ruimte. Deze gegevens kunnen worden gebruikt door de te leveren prestaties van de handhavers er aan te koppelen. Dit kan inzicht opleveren over de effectiviteit van de handhaving. Volgens de rekenkamer beschikt het stadsdeel over vrijwel alle informatie om concrete doelen te kunnen stellen en om de effectiviteit van handhaving op hoofdlijnen inzichtelijker te maken. Het stadsdeel maakt hiervan nog te weinig gebruik.

8.4 Aanbevelingen

8.4.1 Aanbevelingen voor de 3 stadsdelen

1. Stel voor de handhavingsprioriteiten doelen voor de in te zetten capaciteit, te leveren prestaties, naleefdoelen van de doelgroep en te behalen effecten. Sluit hierbij aan bij de voorgestelde methode van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (bijlage 13).
Zorg daarbij voor een aansluitende gegevensregistratie zodat periodieke controle over de realisatie van de prioritaire doelen mogelijk is. Rapporteer over de realisatie van de prioritaire doelen in samenhang over een langere periode, wat tot aanpassing van de uitvoering kan leiden of eventueel tot bijstelling van de bestuurlijke ambities.
2. Maak voor de handhavingsprioriteiten een analyse van het naleefgedrag van de doelgroep door gebruik te maken van de *Tafel van Elf*. Hiermee kan bepaald worden welke handhavingsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet om het beoogde naleefgedrag te realiseren. Start met de analyse van het naleefgedrag voor de belangrijkste prioriteiten.
3. Stel werkprocedures op voor de taken van de handhavers openbare ruimte. Houd daarbij rekening met de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategieën. Besteed aandacht aan de taken en verantwoordelijkheden.
4. Stel een handhavingsprogramma op conform het meest recente Model Handhavingsprogramma van SPRH. Zorg er daarbij voor dat de principes zoals verwoord in dit model bekend zijn en worden gedragen binnen het stadsdeel.

8.4.2 Aanbevelingen per stadsdeel

Geuzenveld-Slotermeer

Aanbevelingen voor het stadsdeel:

1. Heroverweeg de opdrachtgever en opdrachtnemer rol bij de handhaving openbare ruimte.
2. Stel realistische doelen voor handhaving openbare ruimte, gezien de beschikbare capaciteit (budget) en de mogelijkheden van Milieu West.
3. Overweeg of er meer budget beschikbaar moet worden gesteld om het aantal handhavers openbare ruimte te vergroten.
4. Overweeg of tijden waarop de handhavers openbare ruimte op straat aanwezig zijn verruimd moeten worden.
5. Maak de organisatie van handhaving integraler. Zorg voor meer samenwerking tussen de bij handhaving betrokken partijen. Dit geldt voor zowel de interne organisatie van het stadsdeel als de taken die op afstand zijn geplaatst zoals Milieu West en Afvalservice West.

Aanbevelingen voor Milieu West en Dienst Stadstoezicht:

6. Zorg voor een betrouwbare registratie van gegevens over de uitvoering en de resultaten daarvan.
7. Zorg voor een regelmatige en eenduidige wijze van rapporteren over de resultaten. Zorg daarbij dat de rapportages aansluiten bij de afspraken uit de dienstverleningsovereenkomst.
8. Besteed aandacht aan de integriteit van handhavers openbare ruimte.

Slotervaart

1. Stel halfjaarlijkse rapportages op voor management en bestuur over de uitvoering en de bereikte resultaten. Maak daarbij gebruik van de gegevens die in het systeem door de handhavers worden geregistreerd. Sluit hierbij aan bij de doelen die door het stadsdeel geformuleerd worden.
2. Overweeg voor de handhavers een taak is weggelegd processen verbaal op te maken op basis van de Wegenverkeerswet.
3. Maak de organisatie van handhaving integraler. Verbeter de samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen het stadsdeel. Maak meer gebruik van de aanwezige kennis van de openbare ruimte, door meer afstemming te realiseren tussen de toezichthouders en de handhavers openbare ruimte.
4. Overweeg of de aanstelling van een administratief medewerker ertoe bijdraagt dat handhavers meer op straat aanwezig zijn.
5. Overweeg de invoering van pda's.

Zeeburg

1. Stel een nieuw handhavingsprogramma op met daarin concrete doelen voor de handhaving en maak gebruik van de aanwezige kennis over de effecten van handhaving op basis van de gegevensregistratie en het onderzoek van de dienst Onderzoek en Statistiek.
2. Maak gebruik van de aanwezige informatie door meer en betere rapportages op te stellen over uitvoering en bereikte resultaten. Rapporteer in samenhang over de beschikbare informatie: die over de kwaliteit van de openbare ruimte, resultaten uit de metingen van O&S, geleverde prestaties van de handhavers en de ingezette handhavingscapaciteit.
3. Zorg er voor dat de werkelijke capaciteitsinzet op hoofdlijnen kan worden vergeleken met de beoogde capaciteitsinzet van de handhavers openbare ruimte.

9 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 29 april 2009 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan de dagelijks besturen van de 3 stadsdelen. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk op 20 mei 2009 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Van alle dagelijks besturen ontving de rekenkamer een reactie. De rekenkamer neemt in dit hoofdstuk de reacties van de dagelijks besturen op, vergezeld van een nawoord.

9.1 Bestuurlijke reacties

9.1.1 Geuzenveld-Slotermeer

Hartelijk dank voor het concept rapport Handhaving Openbare Ruimte dat u mij op 29 april 2009 heeft toegestuurd.

Het thema Toezicht en Handhaving krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht binnen het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. Door deelname aan het SPRH is een proces op gang gebracht om de handhaving meer cyclisch, democratisch, integraal en effectief te maken. Het stadsdeel voldoet net als de stadsdelen Zeeburg en Slotervaart nog niet aan alle eisen die gezamenlijk in het SPRH zijn vastgesteld, maar het stadsdeel is naar ons oordeel goed op weg en blijft er aan werken om vooruit te komen in dit proces.

Wij onderschrijven de conclusies uit het rapport en nemen uw aanbevelingen over.

Uw algemene aanbevelingen voor de stadsdelen (1 tot en met 4)

Het stadsdeel zal het Handhavingsprogramma 2009-2010 evalueren en voorleggen aan de Deelraad. Bij het opstellen van het Handhavingsprogramma 2010-2011 zal daarnaast goed gekeken worden naar de te stellen doelen en het realiseren hiervan. Hierbij zal specifiek naar de doelgroepen worden gekeken (tafel van elf) en zullen de beoogde resultaten SMART gemaakt worden en goed geregistreerd. Of het stadsdeel werkprocedures gaat opstellen voor de handhavers Openbare Ruimte hangt af van of het stadsdeel de handhaving zelf weer gaat uitvoeren of bij Milieu West in opdracht laat.

Uw aanbevelingen voor stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

1. Het stadsdeel zal de komende periode de samenwerking met Milieu West heroverwegen. Hierbij spelen de tegenvallende resultaten van Milieu West, zoals deze uit uw onderzoek naar voren komen, een rol, maar ook de op handen zijnde fusie van stadsdelen. De stadsdelen Osdorp en Slotervaart hebben eigen handhavers Openbare Ruimte in dienst. Mogelijk zal stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer bij de fusie dit systeem overnemen en het samenwerkingsverband Milieu West beëindigen.
2. De handhavingsdoelen voor Milieu West dienen uiteraard realistisch te zijn, maar ook in lijn met de gemaakte afspraken met Milieu West. Het stadsdeel en Milieu West zijn hierover in overleg en zullen dat ook de komende periode blijven.

3. Het stadsdeel realiseert zich dat de capaciteit voor handhaving beperkt is. Het stadsdeel zal in samenhang met de plannen en de ambities voor de fusie van stadsdelen bekijken of extra inzet gewenst en benodigd is.
4. Het stadsdeel onderzoekt op dit moment of geschoven kan worden binnen het budget van Milieu West om af en toe ook inzet in de avonden en de weekenden te kunnen inkopen. Het stadsdeel onderschrijft de noodzaak hiertoe.
5. Het stadsdeel zal het proces om de handhaving meer integraal te maken voortzetten. Hoe de handhaving er uit komt te zien, hangt af van de fusie van stadsdelen en de keuzes die daarin gemaakt worden. Momenteel hebben de stadsdelen Osdorp, Slotervaart en Geuzenveld-Slotermeer de eerste contacten gelegd om over geïntegreerde handhaving te praten.

Wij danken u vriendelijk voor uw aanbevelingen, het uitvoeren van uw onderzoek en het ter beschikking stellen van de resultaten daarvan. Indien u naar aanleiding van onze reactie vragen hebt, zijn wij uiteraard bereid deze te beantwoorden.

9.1.2 Slotervaart

Naar aanleiding van uw brief van 29 april 2009 inzake bovengenoemd onderwerp berichten wij u het volgende. U vraagt ons in het bijzonder te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Daar zal deze brief voornamelijk op gericht zijn.

Aanbevelingen voor de 3 stadsdelen

1. *Stel voor de handhavingprioriteiten doelen voor de in te zetten capaciteit, te leveren prestaties, naleefdoelen van de doelgroep en te behalen effecten. Sluit hierbij aan bij de voorgestelde methode van het Stedelijk Programma Regelgeving en handhaving. Zorg daarbij voor een aansluitende gegevensregistratie zodat periodieke controle over de realisatie van prioritaire doelen mogelijk is. Rapporteer over de realisatie van de prioritaire doelen in samenhang over een langere periode, wat tot aanpassing van de uitvoering kan leiden of eventueel tot bijstelling van de bestuurlijke ambities.*
Slotervaart stelt reeds jaarlijks een programma op. Dit programma is voornamelijk gebaseerd op input. Voor wat betreft de effectmeting, evaluatie en het eventueel bijstellen van het beleid zijn er nog verbeterpunten te behalen. Met deze aanbeveling zal zeker voortaan rekening worden gehouden.
2. *Maak voor de handhavingprioriteiten een analyse van het naleefgedrag van de doelgroep door gebruik te maken van de Tafel van Elf. Hiermee kan bepaald worden welke handhavinginstrumenten het beste kunnen worden ingezet om het beoogde naleefgedrag te realiseren. Start met de analyse van het naleefgedrag voor de belangrijkste prioriteiten.*
Deze aanbeveling wordt door ons overgenomen.
3. *Stel werkprocedures op voor de taken van de handhavers openbare ruimte. Houd daarbij rekening met de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategieën. Besteed aandacht aan de taken en verantwoordelijkheden.*

Slotervaart beschikt reeds over werkprocedures voor de taken van de handhavers openbare ruimte. Omdat dit een doorlopend proces is wordt momenteel nagegaan op welke punten de werkprocedures moeten worden geactualiseerd.

4. *Stel een handhavingprogramma op conform het meest recente Model Handhavingprogramma van SPRH. Zorg er daarbij voor dat de principes zoals verwoord in dit model bekend zijn en worden gedragen binnen het stadsdeel.*
Slotervaart gebruikt voor het opstellen van het handhavingprogramma standaard het meest recente Model Handhavingprogramma van het SPRH. Slotervaart zal er zorg voor dragen dat de principes, zoals omschreven in het handhavingprogramma, bekend zijn en binnen het stadsdeel 'gedragen' worden. Nagegaan zal worden of er nog verbeterpunten zijn voor Slotervaart ten aanzien van deze aanbeveling.

Aanbevelingen specifiek voor het stadsdeel Slotervaart:

1. *Stel halfjaarlijkse rapportages op voor management en bestuur over de uitvoering van de bereikte resultaten. Maak daarbij gebruik van de gegevens die in het systeem door de handhavers worden geregistreerd. Sluit hierbij aan bij de doelen die door het stadsdeel geformuleerd worden.*

Met deze aanbeveling stemmen wij in.

2. *Overweeg of voor de handhavers een taak is weggelegd om processenverbaal op te maken op basis van de Wegenverkeerswet.*

Wij zijn van mening dat op dit moment op basis van de Flora- en Faunawet alleen het fout parkeren in het groen bij natuur- en recreatiegebieden kan worden aangepakt door de handhavers. Op basis van de Flora- en Faunawet kan niet het fout parkeren in de Openbare Ruimte worden aangepakt. Dit is eventueel pas mogelijk na wijziging van de Domeinenlijst BOA van het ministerie van Justitie die overigens nog wel in 2009 wordt verwacht. In deze Domeinenlijst worden de bevoegdheden van de BOA omschreven.

Overigens geldt dat er wel sprake is van een nauwe samenwerking tussen de politie en de afdeling handhaving. Beide partijen voeren regelmatig overleg met elkaar en er is sprake van een situatie waarbij de taken zijn verdeeld. In voorkomende gevallen beboet de politie op aangeven van de handhavers.

3. *Maak de organisatie van handhaving integraler. Verbeter de samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen het stadsdeel. Maak meer gebruik van de aanwezige kennis van de openbare ruimte, door meer afstemming te realiseren tussen de toezichthouders en de handhavers openbare ruimte.*

Momenteel is er reeds sprake van een intensiever overleg, uitwisselingen van informatie en het maken van werkafspraken met diverse partijen. De totstandkoming van een integrale afdeling handhaving wordt meegenomen bij de totstandkoming van de fusie met de stadsdelen Geuzenveld/Slotermeer en Osdorp.

4. *Overweeg of de aanstelling van een administratief medewerker ertoe bijdraagt dat handhavers meer op straat aanwezig zijn.*

Wij zijn er van overtuigd dat de aanstelling van een administratief medewerker de handhavers zal ontlasten van een aantal taken en er toe zal bijdragen dat zij meer op

straat aanwezig kunnen zijn. Uw aanbeveling zullen wij uitwerken in de nieuwe organisatie na de fusie.

5. *Overweeg de invoering van pda's*

De planning is dat in 2009 het gebruik van pda's gemeentebreed gaat plaatsvinden.

9.1.3 Zeeburg

Het rapport leert ons dat stadsdeel Zeeburg met name op het gebruik van effect-, naleef-, prestatie-, en capaciteitsdoelen nog stappen kan zetten. U legt de lat hoog maar geeft tegelijk aan dat dit beleidsterrein nog in ontwikkeling is en nuanceert u – en naar onze mening terecht – de haalbaarheid op dit moment van het model.

Tegelijk geeft het rapport ons ook het vertrouwen dat Zeeburg reeds op de goede weg zit. Het stadsdeel is, in de vergelijking, het meest schoon, veilig en de bewoners zijn het meest tevreden over hun buurt. Met u constateren wij dat de handhavers openbare ruimte van stadsdeel Zeeburg in vergelijking met de andere stadsdelen relatief het meest op straat zijn, daar relatief meer overtredingen constateren en daarop reageren door relatief de meeste processen-verbaal en waarschuwingen uit te delen. Mede daarmee benadert het 'Zeeburgs model' nog het meest het theoretisch model van doeltreffend en doelmatig handhaven, zoals de Rekenkamer dit schetst. Daarnaast geeft u aan dat het stadsdeel over de meeste informatie beschikt om te sturen en te voldoen aan de door u geschetste waarborgen voor een doelmatige uitvoering.

Aanbevelingen

Het dagelijks bestuur onderschrijft dat het verder optimaliseren van het gebruik van effect-, naleef-, prestatie-, en capaciteitsdoelen bijdraagt aan de handhaving van de openbare ruimte. De uitdaging is een goede balans te vinden tussen registeren en uitvoering op straat, tussen plannen en frontlijnsturing. Het stadsdeel volgt hier de ontwikkelingen in de stad en sluit aan bij het project 'Effectmonitoring' van het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving (SPRH). Doel van dit project is de ontwikkeling van een methodiek voor effectmeting en monitoring die haar beslag krijgt in het stedelijk model handhavingprogramma.

In het bovengenoemd project zullen wij uiteraard uw rapport inbrengen, alsmede een actieve rol spelen om informatie te delen met SPRH en collega-stadsdelen. Ook blijkt uw conclusie beschikt het stadsdeel immers over "vrijwel alle informatie om concrete doelen te kunnen stellen en om de effectiviteit van handhaving op hoofdlijnen inzichtelijker te maken". Deze handschoen pakt ons stadsdeel graag op om het 'Zeeburgs model' verder te vervolmaken.

Kortom:

- Uw aanbeveling om het handhavingprogramma jaarlijks vast te stellen nemen wij over.
- Het verder verbeteren van inzicht in de capaciteitsinzet versus resultaat is onderdeel van het SPRH project. Uw aanbeveling gaan wij in bovengenoemd project inbrengen en de uitwerking toepassen in het handhavingprogramma 2010 e.v.
- In 2009 zullen wij voor de toezichthouders de belangrijkste werkprocedures herijken.

Tot slot streven wij ernaar de goede resultaten te borgen en de verbeterpunten te incorporeren in de handhaving van de stadsdeelorganisatie Oost, bestaande uit de huidige organisatie van stadsdeel Zeeburg en stadsdeel Oost/Watergraafsmeer.

Rest ons u te danken voor uw onderzoek en de gelegenheid op het concept te reageren.

9.2 Nawoord rekenkamer

9.2.1 Algemeen

De rekenkamer heeft van de 3 dagelijks besturen een bestuurlijke reactie ontvangen. De rekenkamer is verheugd dat de dagelijks besturen voor een groot deel instemmen met de conclusies van het onderzoek. De rekenkamer constateert verder dat de dagelijks besturen vrijwel alle aanbevelingen van de rekenkamer overnemen, die voor het stadsdeel relevant zijn.

De stadsdelen nemen bij het overnemen van de aanbevelingen wel het voorbehoud in acht van de aankomende fusie van de stadsdelen. De rekenkamer begrijpt dat deze op handen zijnde fusie gevolgen heeft voor de organisatie van de handhaving openbare ruimte. De rekenkamer hoopt echter dat de stadsdelen de fusie niet zullen afwachten, maar een proactieve houding aannemen om binnen de huidige mogelijkheden de handhaving openbare ruimte te verbeteren. De rekenkamer is van mening dat dit gunstige voorwaarden zal scheppen voor de start van de nieuwe stadsdeelorganisatie.

9.2.2 Geuzenveld-Slotermeer

De rekenkamer is tevreden met de instemming van het dagelijks bestuur met de conclusies van de rekenkamer. De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur de aanbevelingen overneemt, maar niet altijd concreet aangeeft op welke wijze het de aanbevelingen gaat uitvoeren.

Het dagelijks bestuur schrijft in zijn reactie dat Geuzenveld-Slotermeer bij de fusie met Osdorp en Slotervaart mogelijk de samenwerking met Milieu West wil beëindigen. De rekenkamer begrijpt dat de aankomende fusie meeweegt bij een keuze voor de voortgang van de samenwerking met Milieu West.

Het dagelijks bestuur reageert op de tweede aanbeveling door aan te geven dat het stadsdeel en Milieu West in overleg zijn over de realiseerbaarheid van de handhavingsdoelen. De rekenkamer benadrukt dat het stadsdeel realistisch moet zijn met de verwachtingen die zij heeft van de prestaties van Milieu West. Wellicht zijn de in het verleden gemaakte afspraken wel te optimistisch geweest en was Milieu West niet in staat om de beoogde prestaties te leveren, ondanks gedane toezeggingen. De rekenkamer vindt daarbij dat de verantwoordelijkheid hiervoor ook bij Milieu West en de Dienst Stadstoezicht ligt om reëel te zijn naar het stadsdeel en aan te geven welke prestaties zij in staat is te leveren en welke niet.

Het dagelijks bestuur geeft in zijn reactie verder aan dat het de omvang van de capaciteit van de handhavers wil bekijken en ook wil onderzoeken of inzet in de avonden en weekenden haalbaar is. De rekenkamer vindt het positief dat het stadsdeel dit op korte termijn, voor de ophanden zijnde fusie, wil overwegen.

Het dagelijks bestuur geeft in zijn reactie aan dat de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp en Slotervaart de eerste contacten hebben gelegd om over geïntegreerde handhaving te praten. De rekenkamer is verheugd dit te vernemen. Het realiseren van een integrale handhaving slaat echter niet alleen op de handhaving openbare ruimte als zodanig, maar zeker ook op de rol van betrokken afdelingen binnen het stadsdeel. De rekenkamer is van mening dat inzet die nu wordt gepleegd om hierop resultaten te behalen er straks toe leidt dat integrale handhaving in een nieuwe stadsdeelorganisatie sneller wordt gerealiseerd.

9.2.3 Slotervaart

De rekenkamer is tevreden met de instemming van het dagelijks bestuur op de meeste aanbevelingen. Het dagelijks bestuur neemt bijna alle aanbevelingen over of geeft aan dat zij al in uitvoering zijn. Het dagelijks bestuur neemt één aanbeveling voor het stadsdeel afzonderlijk niet over.

De rekenkamer is van mening dat het dagelijks bestuur weinig concreet aangeeft op welke wijze het uitvoering zal geven aan de aanbevelingen. In de meeste gevallen geeft het dagelijks bestuur alleen aan dat het een aanbeveling overneemt, er mee zal rekening houden of op grond van de aanbeveling de bestaande situatie zal actualiseren. Graag verneemt de rekenkamer op welke wijze het dagelijks bestuur denkt de aanbevelingen concreet uit te voeren.

Het dagelijks bestuur neemt de aanbeveling om te overwegen of er voor de handhavers een taak is weggelegd om processenverbaal op te maken op basis van de Wegenverkeerswet niet over. Het dagelijks bestuur meent dat op basis van de Flora- en Faunawet alleen het fout parkeren in natuur- en recreatiegebieden kan worden aangepakt en niet het fout parkeren in de rest van het stadsdeel. De rekenkamer kent deze opvatting. De rekenkamer wijst er nogmaals op dat andere stadsdelen de bevoegdheden van het stadsdeel op grond van de Flora- en Faunawet anders uitleggen en de wetgever zich daar niet tegen verzet. Desalniettemin verwacht de rekenkamer dat de wijziging van de Domeinenlijst BOA, waar het dagelijks bestuur naar verwijst, de mogelijkheden hiertoe zal geven.

9.2.4 Zeeburg

Het dagelijks bestuur zegt in zijn reactie dat het rapport het vertrouwen geeft dat het stadsdeel bij handhaving reeds op de goede weg is. De rekenkamer kan zich deze reactie voorstellen gezien de in het rapport opgenomen gegevens.

De rekenkamer heeft er waardering voor dat dagelijks bestuur de kanttekeningen, die de rekenkamer bij een aantal onderdelen van de beleidsontwikkeling heeft gemaakt, onderschrijft en aangeeft dat het stadsdeel hier nog stappen kan zetten. Omdat handhaving een jong beleidsterrein is, legt de rekenkamer de lat hier misschien hoog, maar 'de lat' ligt er niet hoger dan op andere beleidsterreinen. In de ogen van de rekenkamer verdient handhaving een volwassen benadering net als alle beleidsonderdelen op het gebied van de openbare ruimte.

Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer

- *Handhaven en gedogen*, Den Haag, 2005.

College van procureurs-generaal

- *Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten*, 15 december 2008.

Gemeente Amsterdam

- *Bestuursakkoord Stad-Stadsdelen 2006-2010*, 27 november 2006.
- *Verordening op de stadsdelen*, versie 29 november 2006, opgenomen in raadsbesluit van 11 januari 2006, afdeling 3A, nr. 7/4
- *Algemeen Plaatselijke Verordening*, november 2008.
- *Hoofdpijnen organisatie bestuurlijk toezicht*, december 2008.

Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek

- *Verandermonitor Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving*, juli 2008.
- *Monitor Handhaving Zeeburg*, Tabellenrapportage 13-meting, november 2008.
- *Zwerfvuilmeting*, 2006, 2007 en 2008.

Gemeente Amsterdam Dienst Wonen

- Gemeente Amsterdam Dienst Wonen, Stadsdelen, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, *Wonen in Amsterdam 2007*, december 2008.
- Gemeente Amsterdam Dienst Wonen, Stadsdelen, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, *Wonen in Amsterdam 2005*, november 2006.

Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving,

- *Actieprogramma Regelgeving en Handhaving 2007-2010*, februari 2007.
- *Functieprofiel regisseur regelgeving en handhaving*.
- *Handleiding bij model Handhavingsprogramma*, maart 2008.
- *Model Handhavingsprogramma*, maart 2008.
- *Plan van aanpak Handhaving*, maart 2007.
- *Plan van aanpak Professionalisering*, mei 2007.
- *Voortgangrapportage 2^e kwartaal 2008*, augustus 2008.

Hiemstra & De Vries

- *Beter presteren voor Amsterdam*, juli 2005.

Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving

- *De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument*, oktober 2006.
- *Handhaven met Effect, Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden*, december 2006.
- *Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of?: Een handreiking voor gemeenten*, maart 2008.
- *Programmatisch Handhaven: van plan naar uitvoering*, Den Haag 4 november 2008.

Ministerie van VROM

- Professionalisering van de milieuhandhaving, *Kwaliteitscriteria: Doe je voordeel met het oordeel*, 1 november 2002.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving

- *Visiedocument milieuboa's: De boa voor milieuhandhaving beter benut*, september 2008.

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

- *Handhavingsprogramma Geuzenveld-Slotermeer*, januari 2006.
- *Analysenota Zwerfvuil en Reiniging, opmaat naar een Plan van Aanpak Zwerfvuil*, 22 januari 2008.
- *Zo pakken we samen zwerfvuil aan! Plan van aanpak zwerfvuil met 10 concrete acties voor een schoner stadsdeel*, Concept, maart 2008.
- *Handhavingsprogramma Geuzenveld-Slotermeer 2009-2010*.

Stadsdeel Slotervaart

- *Handhavingsbeleid 2006*, januari 2006.
- *Handhavingsbeleid 2007*, februari 2007.
- *Handhavingsprogramma 2008*.
- *Handhavingsprogramma 2009*.

Stadsdeel Zeeburg

- *Handhavingsprogramma*, december 2006.
- *Managementrapportage DHV*, Jaaroverzicht 2008.
- *Werkplan Handhaving*, januari 2007.
- *Werkplan Dienstverlening Handhaving & Veiligheid 2008*.

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

- *Schoonhouden van de openbare ruimte*, 18 maart 2009.

VNG

- *Handhaven in de praktijk: De basis*.

Geraadpleegde websites

- <http://buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex/>
- www.geuzenveld.amsterdam.nl
- www.minjus.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/
- www.slotervaart.amsterdam.nl
- www.zeeburg.amsterdam.nl
- www.servicecentrumhandhaving.nl
- www.stadstoezicht.amsterdam.nl
- http://intranet.amsterdam.asp4all.nl/bestuur/regelgeving/stedelijk_programma

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een overzicht van de geïnterviewde personen, de organisaties waar zij werken en hun functie.

Tabel B.2.1 – Geïnterviewde personen

Organisatie	Afdeling	Naam	Functie
Ministerie van Justitie	Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving	Dhr. J. Bijlert	Beleidsadviseur
		Mw. C. Drost	Beleidsadviseur
Geuzenveld-Slotermeer	Sector Burger	Mw. L. Wladimiroff	Sectormanager
	Sector Burger, Afdeling Vergunningen & Handhaving	Mw. N. da Cruz	projectcoördinator Veiligheid en Handhaving
		Dhr. R. van der Heijden	Afdelingsmanager Vergunningen & Handhaving
OD-Consult		Dhr. E. Sons	Directeur
Slotervaart	Sector Burger en Buitenruimte	Mw. M. Zoon	Directeur
		Dhr. M. van Deutekom	Hoofd Handhaving
		Dhr. T. Sellemans	Handhaver openbare ruimte
		Mw. M. van kraalingen	Handhaver openbare ruimte
Stadstoezicht		Mw. C. Steenkamp	Manager uitvoering
		Dhr. P. Roozendaal	Handhaver Openbare Ruimte
		Dhr. F. Honhoff	Handhaver Openbare Ruimte
Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving	Handhaving	Dhr. R. Kersbergen	Projectmanager
	gedetacheerd via Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving	Mw. M.J. van Mourik	senior beleidsmedewerker
Zeeburg	Dienstverlening, Beheer en Handhaving	Dhr. A. Noorman	Afdelingshoofd Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid
		Dhr. K. Rozemeijer	Sectorhoofd (Dienstverlening, Beheer en Handhaving)
		Dhr. C. Waal	Juridisch adviseur handhaving
		Dhr. M. Sminia	Senior handhaver

Bijlage 3 - Begrippenlijst

Onderstaande tabel geeft een overzicht van enkele gehanteerde begrippen en hun omschrijving uit dit rapport van de rekenkamer.

Tabel B.3.1 - Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Gedoogstrategie	In een gedoogstrategie staat in welke situatie, in welk geval, om welke reden de wetgeving niet wordt gehandhaafd.
Handhaving	Handhaving is een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en gemeente. Dit is een ruime definitie omdat hierdoor alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep als onderdeel van de handhaving kan worden beschouwd
Kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces	Het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving heeft kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces opgesteld. Het SPRH heeft deze kwaliteitscriteria overgenomen van de kwaliteitscriteria die zijn opgesteld voor de milieuhandhaving. De kwaliteitscriteria staan genoemd in de bijlage.
Naleefstrategie	In de naleefstrategie staat met welke handhavingsinstrumenten getracht wordt het beste naleefgedrag van de doelgroep te behalen.
Prikvoertuig	Een prikvoertuig is een auto waarin de handhavers afval kunnen vervoeren.
Sanctiestrategie	Een professionele handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie. Hierin is de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Daarmee wordt de eenduidigheid en transparantie van de handhaving bevorderd en willekeur voorkomen.
Toezichtstrategie	In de toezichtstrategie is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Bijlage 4 - Checklist 'Tafel van Elf'⁶⁸

De 'Tafel van Elf' kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van beleid en regelgeving. Dit geldt vooral wanneer het *gedrag* van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De 'Tafel van Elf' is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van strafrecht. De checklist (T1 t/m T11) somt aandachtspunten op (in de vorm van vragen). Het antwoord op die vragen geeft een indicatie van de naleefbaarheid van de regel. Ook zijn er enkele aandachtspunten genoemd die eventueel voor de naleving zwakke/kwetsbare elementen zouden kunnen helpen oplossen.

Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

a. Bekendheid

- Kent de doelgroep de regels?
- Hoeven zij slechts beperkte moeite te doen om op de hoogte te raken van de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?

b. Duidelijkheid

- Zijn de regels zo geformuleerd dat de doelgroep ze ook gemakkelijk kan begrijpen?
- Is de doelgroep wel in staat om de regelgeving te begrijpen?
- Is het voor de doelgroep voldoende duidelijk waarop de regels van toepassing zijn?
- Is het voor de doelgroep duidelijk welke regel van toepassing is?

Aandachtspunten:

- gebruik van extra voorlichtingsmateriaal
- gebruik van radio, tv, kranten
- uitleg geven in werkgroepen en branche-organisaties
- instellen van een meldpunt voor vragen uitleg in andere talen
- technische mogelijkheden om de zichtbaarheid te verhogen of gebruik te vergemakkelijken

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite

a. Financieel/economisch

- Kost het naleven van de regels volgens de doelgroep relatief weinig tijd, geld of moeite?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nauwelijks of geen voordelen opleveren die in tijd, geld of moeite zijn uit te drukken?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nadelen kan opleveren?
- Denken zij dat het naleven van de regels hen voordelen kan opleveren?

⁶⁸ Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, De 'Tafel van Elf': Een veelzijdig instrument, versie oktober 2006, p.20 – p.26.

b. Immaterieel

- Levert naleving van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?
- Levert overtreding van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale nadelen op?

Aandachtspunten:

- controledruk door de overheid (last) kan verminderd worden bij nalevingsgedrag
- concurrentievoordelen kunnen worden benadrukt, evenals efficiencywinst
- financiële vergoedingen voor nalevingsgedrag
- extra moeite of kosten voor niet-naleving
- feitelijke hindernissen zoals hekken en verkeersdrempels
- goed imago benadrukken of zichtbaar maken (keurmerken)
- slecht imago publiceren (zwarte lijsten)

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep

a. Acceptatie beleidsdoel

- Vindt de doelgroep (de uitgangspunten van) het beleid redelijk?
- Voelt de doelgroep zich mede verantwoordelijk voor realisatie van het beleid?

b. Acceptatie uitwerking beleid

- Acht de doelgroep de concretisering van het beleidsdoel aanvaardbaar?
- Vinden zij de daaruit voortvloeiende regel(s) acceptabel?

Aandachtspunten:

- Eventueel verkeerd beeld van de werkelijkheid bij de doelgroep corrigeren
- Draagvlak bij doelgroep, brancheorganisaties, uitvoerders
- Uitleg over de achterliggende doelstellingen, de gebruikte middelen om die doelen te bereiken, de ernst van het probleem, de gemaakte belangenafwegingen en de onderwerpen waar de overheid zich wel en niet mee dient te bemoeien
- Redelijkheid van strafmaat
- Rekening houden met mogelijke argumenten van de doelgroep: verdediging van eigen goed, privacy, recht op werk en inkomen, recht van de natuur, oordeel over ernst van delict of de toegebrachte schade, verdeling van macht en geld in de samenleving, recht van zwakkere t.o.v. sterkere, politieke overtuiging, religieuze overtuiging
- Deelname / betrokkenheid (interactief) van de doelgroep in/bij het beleidsvormingsproces

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

a. Overheidsgezag

- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Heeft de doelgroep in het algemeen respect voor gezag?
- Respekteert de doelgroep het oordeel van de handhavers van de regelgeving?

b. Concurrerend gezag

- Sluiten de eigen normen en waarden van de doelgroep aan bij de regelgeving?

Aandachtspunten:

- Educatie
- Aandacht voor normen en waarden
- Benadrukken respect voor de overheid

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid

a. Sociale controle

- Heeft de doelgroep het gevoel dat hun overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving?
- Keurt de omgeving van de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren?
- En heeft deze sociale sanctie impact op de doelgroep?

b. Horizontaal toezicht

- Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht, tuchtrecht, audits in verband met certificering etc.?
- Draagt dit horizontaal toezicht bij tot betere regelnaleving van de norm in kwestie?
- Ervaart de doelgroep dit horizontaal toezicht als een extra vorm van controle?
- En heeft dit horizontaal toezicht impact op de doelgroep?

Aandachtspunten:

- mogelijkheden voor controle door doel- of beroepsgroepen
- zichtbaarheid van overtredingen voor voorbijgangers, belanghebbenden, brancheorganisaties
- mogelijkheden van informele sancties: status, imago, verstoten uit groep
- loyaliteit van controlerende personen of instanties jegens de gecontroleerden
- mogelijkheden voor (strafrechtelijke) “stok achter de deur”
- mogelijkheid dat de sociale controle juist overtredingen stimuleert

Handhavingsdimensies

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties

- Is volgens de doelgroep hun sociale omgeving in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is volgens de doelgroep de horizontaal toezichthouder in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen ook te melden aan de overheid?
- Denkt de doelgroep dat het algemeen bekend is bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen: achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk, bewijsbaarheid, zie ook de dimensie 8
- belang dat ontdekkers hebben bij een melding van een overtreding
- gevaar dat melders hebben van een overtreding voor (boze) reactie van overtreder
- stimuleren van meldingen door tipgelden of openstellen van een kliklijn of klachtenservice

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

a. administratieve controle:

- Is de objectieve, administratieve controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de administratieve controlekans groot is?

b. fysieke controle

- Is de objectieve, fysieke controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de fysieke controlekans groot is?

Aandachtspunten:

- feitelijke, objectieve controlekans (aantal controles per jaar of per persoon of bedrijf, aantal controles per overtreding of per lid van de doelgroep)
- subjectieve controlekans en verschil met de objectieve (hangt af van zichtbaarheid controles, bekendheid met controlebeleid, eerdere ervaringen met controlerende instanties, ervaringen van anderen, ideeën over activiteiten van de overheid en de impact van controles)
- de accuraatheid van de controlerende instantie, reactiesnelheid van controleurs, de ingrijpendheid van de controles door gebruik van controlebevoegdheden, machtsvertoon zoals zichtbaarheid van controles, gebruik van uniformen
- "beloningsreactie" van overheid: goed nalevingsgedrag wordt beloond met minder controle (en vice versa).
- controlelasten kunnen aantasting privacy inhouden, lang oponthoud, diverse kosten voor gecontroleerde

- zorg ervoor dat controles nooit goed te voorspellen zijn (anders gaat men daar in zijn gedrag rekening mee houden) door na verloop van tijd de toezicht en controle activiteiten te differentiëren naar (1) frequentie, (2) tijdstip (3) diepgang en (4) plaats.
- houdt een deel van de controles a-select. Dit dient ertoe dat ze onvoorspelbaar blijven maar ook dat iedereen altijd een kans heeft aan controles te worden onderworpen. Voorts leveren a-selecte controles objectieve informatie over het nalevingsniveau, in tegenstelling tot selecte controles waar meestal relatief meer overtredingen worden geconstateerd.

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

a. bij administratieve controle:

- Wordt in de administratieve controle op alle gegevens gecontroleerd?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Is het moeilijk om te frauderen met de administratie?
- Is de objectieve administratieve detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij administratieve controle groot is?

b. bij fysieke controle:

- Worden in de fysieke controle alle mogelijke controlepunten meegenomen?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Zijn overtredingen niet-plaats- en/of tijdgebonden?
- Is de gehanteerde controletechniek geavanceerd genoeg?
- Is de objectieve fysieke detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij fysieke controle groot is?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen (achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk)
- camouflage van overtredingen (door af te schermen, verbergen, aanwijzingen voor de overtreding van samenstelling te veranderen, misleiden controleur)
- mogelijkheden om te achterhalen wie de feitelijke overtreder/verantwoordelijke is (denk aan rechtspersoonlijke constructies waardoor de feitelijke overtreder niet de wettelijk geadresseerde is, causaliteit overtreding-overtreder ontbreekt)
- de capaciteit van de opsporingsdienst, speciale expertise of technieken die ze nodig hebben, voldoende materiaal en geld bij opsporende instantie

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Is de doelgroep van mening dat de handhavende instantie in staat is het 'kaf van het koren te scheiden'?

Aandachtspunten:

- targetting
- verhouding overtredingen bij a-selecte en selecte controles
- kosten voor ontdekking overtreding
- mogelijkheden voor opzetten databanken
- mogelijkheden voor koppelen van bestanden van verschillende handhavingsorganisaties

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd

- Is de objectieve kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd groot?
- Is volgens de doelgroep de overtreding eenvoudig te bewijzen?
- Schat de doelgroep de kans op een sanctie na een geconstateerde overtreding hoog in?

Aandachtspunten:

- capaciteitstekort
- gebrek aan bewijsmateriaal
- maatschappelijke relevantie van het delict (sepotbeleid)
- (gedoog)beleid van de handhavingsinstantie
- fouten in de uitvoerings- of handhavingsorganisatie

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

a. sanctiehoogte

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Vindt de doelgroep deze sanctie zwaar?
- Is er sprake van snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk)?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende materiële of immateriële nadelen voor betrokkene?

b. Reputatieschade ten gevolge van sanctie

- Vindt de doelgroep het erg als het bekend wordt dat men een sanctie opgelegd heeft gekregen?

Aandachtspunten:

- nadelen van sanctie voor betrokkene
- soorten sancties: boete, schadevergoeding, in beslag genomen goederen, ontneming
- wederrechtelijk voordeel, vrijheidsontneming, herstellen in rechtmatige toestand,
- alternatieve straffen, intrekken van rechten en gunsten, stilleggen van onderneming, enz.
- bijkomende nadelen van ten uitvoerlegging
- maatschappelijke status, reactie sociale omgeving, proceskosten, kosten voor advocaat,
- kosten voor bewijsvoering
- financiële draagkracht overtreder
- psychologische effecten zoals wijze van presentatie en openbaarheid, de snelheid
- waarmee de sanctie opgelegd wordt, de "uitstraling" van het toegepaste sanctiesysteem:
- straf-, tucht-, bestuurs-, privaatrecht
- mogelijkheden van alternatieve sancties

Bijlage 5 - Kwaliteitscriteria handhavingsproces

Deze bijlage geeft het adequate handhavingsproces weer zoals opgesteld volgens het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving⁶⁹. Het Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving heeft dit overgenomen van de kwaliteitscriteria die zijn opgesteld voor de milieuhandhaving.⁷⁰ Beschrijving van het adequate handhavingsproces op hoofdlijnen:

Procesblok 1: Doelen en condities

Het stadsdeel moet zicht hebben in het beheersgebied, de diverse te controleren objecten, de doelgroepen en de regelgeving die op de onderscheiden doelgroepen van toepassing zijn. Op basis van de risico-analyse en eventueel (landelijk) aangegeven gezamenlijke aandachtspunten voor de handhaving stelt het dagelijks bestuur vervolgens handhavingprioriteiten vast. Bij het vaststellen van de handhavingprioriteit houdt men rekening met zowel de relevantie van de activiteiten van de burgers en bedrijven als het naleefgedrag. Extra aandacht voor de naleving van relevante activiteiten, achterblijvers en notoire overtreders levert daarbij het grootste handhavingrendement op. Het dagelijks bestuur stelt meetbare doelstellingen op voor de naleving die gerelateerd zijn aan een bekende uitgangssituatie.

Procesblok 2: Strategie en werkwijze

Binnen de organisatie moet minmaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving.. tussen de vergunningverlener en de handhaver wordt goed gecommuniceerd over de inhoud van de normen in de vergunning en het nalevinggedrag van de vergunninghouder. Als uitgangspunt van de handhaving geldt een eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Dit uitgangspunt houdt in dat de vergunning of algemene maatregelen van bestuur het uitgangspunt voor de handhaving vormt voor de burgers en bedrijven, de vergunningverlener en de handhaver. Handhavingsorganisaties leggen hun handhavingstrategie en werkwijze vast in procedures. Onderwerpen die in zo'n strategie kunnen terugkomen zijn: samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingpartners, wijze van toezicht houden en de invloed van het gedrag van de overtreder op de toezichtfrequentie. Verder beschrijft de strategie op welke wijze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen.

Procesblok 3: Uitvoering

De handhavingstrategie en werkwijze worden in de praktijk gebracht. De handhavingorganisatie maakt hierbij gebruik van het (op jaarbasis vast te stellen) handhavingsprogramma, het benodigde aantal goed opgeleide handhavers en de mogelijkheden die de wet- en regelgeving voor de handhaving biedt. De omzetting van de planning in de daadwerkelijke praktijk wordt goed bewaakt.

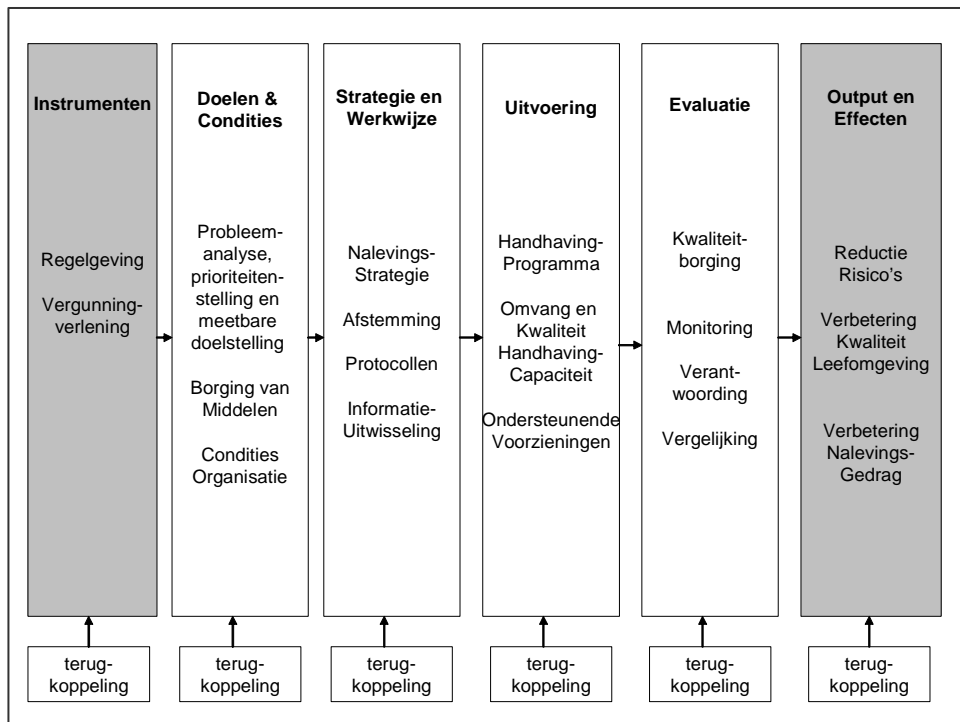
⁶⁹ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, 'Plan van Aanpak Handhaving', maart 2007, p.22 -28.

⁷⁰ Ministerie van VROM e.a., Professionalisering van de milieuhandhaving, 'Kwaliteitscriteria: Doe je voordeel met het oordeel', 1 november 2002.

Procesblok 4: Evaluatie

Op basis van verrichte metingen en registraties wordt bekeken of de in het handhavingsbeleid gestelde doelen voor de handhaving daadwerkelijk zijn bereikt en welk effect de handhaving heeft gehad. Ook wordt het gehele handhavingsproces op kwaliteit getoetst. De resultaten worden teruggekoppeld naar beleidsmakers, de vergunningverleners en andere handhavingpartners. Het bestuursorgaan legt verantwoording af over de gepleegde inzet en het bereikte resultaat en schetst trend en het resultaat in de naleving op de lange termijn. Op basis van de resultaten worden strategie en of werkwijze eventueel bijgesteld. Hiermee wordt de beleidscyclus, het adequate handhavingsproces gesloten.

Figuur B.5.1 - Schema adequaat handhavingsproces



Het doorlopen van alle procesblokken van het adequate handhavingsproces leidt tot resultaat in termen van een beter naleefgedrag en tot positieve effecten. Onderstaande kwaliteitscriteria worden daarbij gehanteerd.

1 Doelen en condities

CRITERIUM 1.1 Probleemanalyse

De handhavingorganisatie handelt op grond van een analyse van de taakgebonden problemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet naleving, om sturing te kunnen geven aan haar handhavinginspanningen.

De analyse heeft ten minste betrekking op:

- alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden taken en objecten;
- alle (taakgebonden) problemen;
- de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- de kansen op overtredingen.

CRITERIUM 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

De handhavingorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingtaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingdoelen.

De prioriteiten en doelstellingen omvatten ten minste:

- prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse en evaluaties;
- een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld;
- meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan.

CRITERIUM 1.3 Borging personele en financiële middelen

De handhavingorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingdoelen en de inzet van personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.

Het borgen van de personele en financiële middelen omvat ten minste:

- een inzichtelijke systematiek waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingprioriteiten en -doelstellingen en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen;
- het in de begroting vastleggen van die personele en financiële middelen.

CRITERIUM 1.4 Organisatorische condities

De handhavingorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingdoelen te kunnen bereiken.

De organisatorische regelingen omvatten ten minste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op organisatieniveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingrelatie bestaat;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren;

- het schriftelijk vastleggen van de aansturing van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's), (indien van toepassing);
- regelingen voor het uitbesteden van handhavingtaken (idem)

2 Strategie en werkwijze

CRITERIUM 2.1 Nalevingsstrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

De nalevingstrategie omvat ten minste:

- een handhavingstrategie, bestaande uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie;
- een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.

CRITERIUM 2.2 Toezichtstrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

De toezichtstrategie omvat ten minste:

- routinematige bezoeken, inclusief de frequentie daarvan en incidentele bezoeken;
- de controle van administratieve bescheiden en het toezicht op het bereiken van kwaliteitsnormen;
- onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd;
- voorlichting en schriftelijke rapportage.

CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

De sanctiestrategie is als bijlage opgenomen in het model handhavingsprogramma.

CRITERIUM 2.4 Gedoogstrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

De gedoogstrategie omvat ten minste:

- een uitdrukkelijke onderschrijving van de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen.

CRITERIUM 2.5 Interne en externe afstemming

De handhavingorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingtaken voor interne en externe afstemming.

De interne afstemming omvat ten minste:

- afstemming met vergunningverlening;
- afstemming met overige relevante organisatie-onderdelen.

De externe afstemming (indien van toepassing) omvat ten minste:

- het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingbevoegd zijn;
- het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties na elkaar handhavingbevoegd zijn (ketenbeheer).

CRITERIUM 2.6 Protocollen en werkinstructies

De handhavingorganisatie handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken.

De protocollen omvatten ten minste:

- een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle in § 2.1 tot en met § 2.5 genoemde elementen.

CRITERIUM 2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

De handhavingorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

De protocollen omvatten ten minste:

- de communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- het informatiebeheer van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;
- de operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingsorganisaties van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

3 Uitvoering

CRITERIUM 3.1 Handhavinguitvoeringsprogramma

De handhavingorganisatie handelt op grond van een handhavingsuitvoeringsprogramma dat vertaald is naar de interne organisatie.

Het handhavinguitvoeringsprogramma omvat ten minste:

- een vertaling van het handhavingsprogramma met de gestelde prioriteiten en doelstellingen in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatieonderdelen met een weergave van de concrete handhavingactiviteiten en de bijbehorende capaciteit.

CRITERIUM 3.2 Omvang van de handhavingcapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit, en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken.

Voldoende handhavingcapaciteit betekent ten minste:

- inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit;
- voldoende capaciteit voor uitvoering van het genoemde handhavinguitvoeringsprogramma.

CRITERIUM 3.3 Kwaliteit van de handhavingcapaciteit

De handhavingorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid, en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden.

Voldoende deskundigheid betekent ten minste:

- inzicht in de benodigde deskundigheid in termen van kennis, houding en vaardigheden;
- een opleidingsplan, inclusief vastlegging van de tijd en financiële middelen die voor de uitvoering hiervan nodig zijn.

4 Evaluatie

CRITERIUM 4.1 Kwaliteitsborging

De handhavingorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

De systematiek van kwaliteitsborging omvat ten minste:

- een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren;
- toetsingswijze voor borging van de uitvoering van de procesbeschrijvingen;
- verbeteringsmechanismen waarmee bijstelling van procesbeschrijvingen mogelijk wordt gemaakt.

CRITERIUM 4.2 Monitoring

De handhavingorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan.

De monitoring omvat ten minste:

- de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;
- de monitoring van de resultaten van de handhavingactiviteiten in termen van aantallen.

ten aanzien van:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;

- bestuursrechtelijk optreden (sancties);
- strafrechtelijk optreden (sancties).

CRITERIUM 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

De handhavingorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

De verantwoording omvat ten minste:

- een rapportage van de eigen indicatoren bij de binnen de organisatie geformuleerde doelstellingen en/of prioriteiten;
- een rapportage van de afspraken die in het kader van de bestuursovereenkomsten zijn gemaakt;
- evaluatie van de handhavingresultanten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhaving(beleid)cyclus;
- terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

CRITERIUM 4.4 Vergelijking en auditing

De handhavingorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen.

Hierbij valt (onder andere) te denken aan:

- de handhavingorganisatie vergelijkt zich met collega's;
- benchmarking als taak van de handhavingsregisseur.

Bijlage 6 - Bevoegdheden handhavers openbare ruimte

Milieu-opsporingsambtenaar

Een milieu-opsporingsambtenaar kan o.a. strafbare feiten opsporen in het kader van:

- Afvalstoffenverordening Stadsdeel
- Algemeen Plaatselijke Verordening
- Wet Milieubeheer
- Verordening Haven en Binnenwater
- Wrakkenwet

Flora- en Faunabeheerder

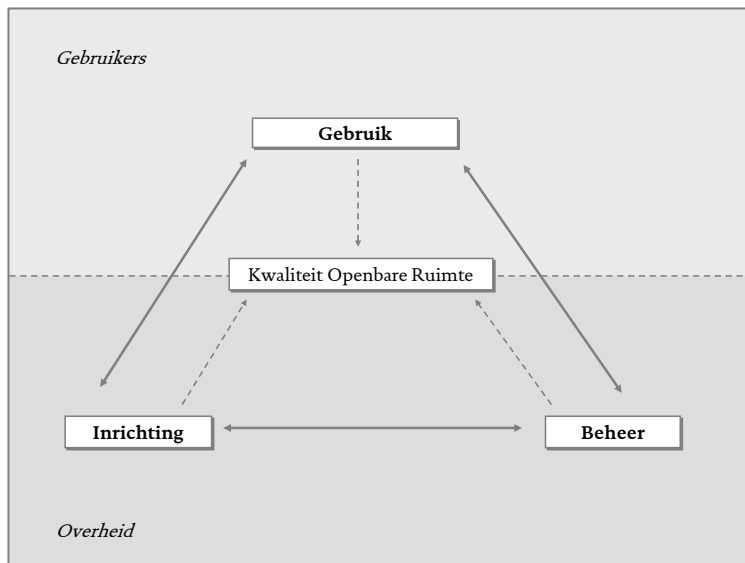
Op grond van zijn/haar akte van opsporingsbevoegdheid kan de Flora- en Faunabeheerder de in zijn/haar akte aangegeven strafbare feiten opsporen van:

- de in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED) genoemde wetten alsmede de artikelen 26, 33 en 34 van de WED.
- de Visserijwet 1963.
- de Wet op de openluchtrecreatie.
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.
- de Plantenziektenwet.
- de Veewet.
- de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.
- het Besluit gebruik meststoffen.
- artikel 45 Luchtverkeersreglement.
- Binnenvaartpolitierglement.
- de Binnenschepenwet.
- Wegenverkeerswet 1994.
- artikel 2 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (i.v.m. onverzekerde crossen).
- de artikelen 141, 157, 158, 161 t/m 163, 173, 173a, 173b, 179, 180, 184, 239, 266, 267, 284, 285, 310, 311, 314, 315, 350, 351, 351 bis, 352, 424 t/m 429, 430a, 435, onder ten vierde, 458 t/m 461 en 447e van het Wetboek van Strafrecht.
- alsmede de strafbare feiten van stadsdeelverordeningen voor zover zij daartoe door het dagelijks bestuur zijn aangewezen.

Bijlage 7 - Kwaliteit openbare ruimte

Handhaving in de openbare ruimte levert een bijdrage aan de beoogde kwaliteit van de openbare ruimte. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt bepaald door de inrichting van de openbare ruimte, het beheer van de openbare ruimte en het gebruik ervan, zie onderstaande figuur.

Figuur B.7.1 - Kwaliteit openbare ruimte



Handhaving speelt in het bijzonder een rol bij het gebruik van de openbare ruimte. Door handhaving wordt geprobeerd om het gewenste naleefgedrag van de doelgroep, de gebruikers van de openbare ruimte, te realiseren. Handhaving is in brede zin dus effectief wanneer het beoogde naleefgedrag van de doelgroep wordt bereikt.

Burgers worden geacht zich aan de regels te houden, maar het inzetten van handhaving houdt al in dat burgers dat niet altijd doen. Om het gewenste gedrag bij burgers te bereiken kan eerst preventief beleid worden ingezet, bijvoorbeeld door informatie te geven over het juiste aanbieden van huisvuil in combinatie met informatie over mogelijke boetes.

Daarnaast is repressief optreden nodig, waardoor zoveel mogelijk overtredingen van burgers ook daadwerkelijk worden geconstateerd en de overtreder wordt beboet of gestraft. Handhaving is in meer beperkte zin dus effectief als zoveel mogelijk overtreders van regels worden opgespoord en gestraft. Maar het gaat er niet om dat handhavers zo veel mogelijk bonnen uitschrijven. Het uiteindelijke doel van handhaving is om het aantal door burgers begane overtredingen van de regels te verminderen, zodat de kwaliteit van de openbare ruimte op peil blijft. Pas dan kan het hele systeem waardoor de kwaliteit van de openbare ruimte in stand wordt gehouden – inrichting, beheer en regulering van het gedrag van de gebruikers van de openbare ruimte – effectief worden genoemd.

Bijlage 8 - Handhaving in de programmabegrotingen

In deze bijlage zijn de passages uit de programmabegrotingen van de stadsdelen opgenomen, waarbij wordt ingegaan op de handhaving in de openbare ruimte.

Tabel B.8.1 - Handhaving in programmabegroting 2008 Geuzenveld-Slotermeer

Maatschappelijk effect	Indicator	Activiteit	Resultaat
Veilige en schone omgeving	Niveau van vergunningverlening, toezicht en handhaving	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adequaate, consequent toezicht en handhaven onder meer dmv afstemming tussen stadsdelen, gemeenschappelijke handhavingsprioriteiten (naast de lokale); gemeenschappelijke handhavingsstrategieën. 2. Invoering bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking 3. Handhavingsarrangementen met partners 4. Proactief/preventief handhaven om door het ontwikkelen van omgangsregels 5. Kennis over doelgroepen vergroten om gericht beleid te kunnen maken en uitvoeren. 6. Communicatie als actief handhavingsinstrument inzetten. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Burgers beleven handhaving als consistent en consequent 2. Burgers vertonen beter naleefgedrag 3. Handhavingsarrangementen tussen politie, marktmeesters, Milieu West, DMB, arbeidsinspectie 4. Werken met gemeenschappelijk handhavings- en sanctiestrategieën 5. Omgangsregels zijn vastgesteld 6. Kennis over doelgroepen verankeren en actief beschikbaar stellen 7. Burgers en ondernemers weten wat voor hen relevante wet- en regelgeving is en wat er van hem wordt verwacht.

Programma: Openbare Orde en Veiligheid

De doelstelling van het programma *Openbare orde en veiligheid* is het streven naar een schoon, goed onderhouden en veilig stadsdeel waarin de bewoners zich betrokken voelen bij de buurt waarin ze wonen. Om dit te bereiken is een integrale aanpak essentieel.

Wat gaan we er voor doen?

Inzet toezicht en handhaving (effect 1)

Op dit moment zijn er binnen de stadsdeelgrenzen 2 ingehuurde partijen en 1 interne partij die bijdragen aan de zorg voor een leefbare en veiligere buurt: Parcon en de Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) en vanuit het stadsdeel de handhavers. De straatcoaches en gezinsbezoekers van de SAOA richten zich met name op overlastgevende jeugdgroepen die in kaart zijn gebracht door de politie. De toezichthouders van Parcon richten zich op de overige overlast en worden ingezet in parken, rondom scholen en bij evenementen.

(...)

De inzet van de verschillende toezichthouders (straatcoaches, Parcon en handhavers van het stadsdeel) wordt daarbij schematisch in beeld gebracht zowel qua werkgebied als qua werktijden, zodat sprake kan zijn van een sluitende aanpak in de diverse gebieden binnen het stadsdeel. Extra middelen zijn aangevraagd onder prioriteiten.

Programma: Openbare ruimte en groen

Bestuurlijk relevante ontwikkelingen

Handhaving

Uit de Programmakkoorden van stad en stadsdelen blijkt dat zij voor de bestuursperiode 2006 – 2010 een aantal politiek urgente ambities delen. Er is op deze punten een grote bereidheid tot samenwerken. Stad en stadsdelen willen deze ambities gezamenlijk realiseren. Daarom spreken zij in dit bestuursakkoord een bindende vorm van samenwerking af. Deze bindende vorm van samenwerken achten zij in het belang van de beoogde resultaten en de onderlinge solidariteit. Een van de onderwerpen uit het bestuursakkoord is handhaving. Een effectieve en efficiënte handhaving kan niet los gezien worden van de ontwikkelingen voor het reduceren van de regels en de integrale vergunningverlening. In het rapport 'Beter presteren voor Amsterdam' en het Stedelijk Project Handhaving zijn deze ontwikkelingen samengebracht in 'Regelgeven en Handhaven'. Om de samenhang te versterken is in de uitwerking het thema regelgeving toegevoegd.

De ambitie is **Helder en Haalbaar Handhaven**, *minder regels, beter handhaven*.

Voor burger en ondernemers in Amsterdam betekent dit:

- ***minder regeldruk*** Door vereenvoudiging en vernieuwing van regelgeving wordt beoogd de regeldruk te verminderen voor burgers en ondernemers.
- ***Integrale vergunningverlening*** De organisatie voor en de ontwikkeling van de (digitale) integrale en uniforme vergunningverlening wordt voortgezet.
- ***aantoonbaar beter handhaven van regels*** Hiervoor wordt het proces van handhaving herontworpen waarbij één standaard sanctie- en toezichtproces voor de stadsdelen en de centrale stad wordt ingevoerd. Een kwaliteitsbenchmark wordt gerealiseerd om de organisaties en professionaliteit van de handhaving te monitoren. Daarnaast worden jaarlijks door stadsdelen en centrale stad gezamenlijke handhavingsprioriteiten benoemd en opgenomen in hun handhavingprogramma.
- ***uniform en eenduidig toezicht en handhaving*** Onderzocht wordt op welke wijze het integrale toezicht en handhaving verbeterd kan worden en de versnippering van het toezicht

wordt tegengegaan. De samenhang en samenwerking in de keten van handhaving evenals uniformiteit in aansturing, voorkomen en optreden, wordt verbeterd. De samenwerking met externe partners als rijksinspectiediensten, politie en Openbaar Ministerie (subdriehoek toezicht en handhaving) wordt bevorderd.

Prioriteiten

Handhaving BOR Structureel € 160.000

De roep om handhaving wordt steeds groter. Niet alleen door de wijziging in wet- en regelgeving maar ook vanuit de bewoners van het stadsdeel. Er is behoefte aan meer handhavers in de openbare ruimte. Het gedrag van een groot aantal bewoners en passanten in het stadsdeel laat nog op veel punten te wensen over. Te denken valt aan de wijze van het aanbieden van afval, of het veroorzaken van zwerfafval. Een strenger toezicht op de naleving van de regels is gewenst. Het is noodzakelijk om structureel meer toezicht te houden, strenger op te treden en daar waar nodig sancties toe te passen. We gaan een deel van de extra capaciteit inzetten in het gebied Overtoomse Veld, ook in de weekeinden. Daarnaast zal in de zomermaanden de capaciteit in het gebied De oeverlanden worden verhoogd, ook in de weekeinden. Daarnaast is ook vanuit de centrale stad het project Helder, haalbaar handhaven gestart waarbij het stadsdeel heeft gekozen voor implementatie van de voorstellen in het stadsdeelbeleid. Om de handhavingstrategie op te kunnen voeren is een bedrag van € 160.000 nodig. Hiervoor kunnen 4fte gefinancierd worden. Het totale bedrag van deze prioriteit is overhead en wordt verantwoord in de bedrijfsvoering.

Kader B.8.1 - Handhaving in programmabegroting 2008 Zeeburg

Schoon heel veilig

Helder handhaven

Ingewikkelde regels en bureaucratie ondermijnen het vertrouwen in de overheid. Het vervolgens niet consequent handhaven van regels versterkt dit effect. Een betere handhaving bestaat naast toezicht ook uit voorlichting, vereenvoudiging van regels en vergunningen en betere samenwerking.

De gemeenschappelijke aanpak van stadsdelen en centrale stad heeft geresulteerd in een programmatische aanpak van handhaving. Afspraak op bestuurlijk niveau is dat een verbreding van activiteiten moet plaatsvinden, waarbij een eenduidige aanpak in de stad voorop staat. De ambities zijn:

- verminderen van regeldruk
- vereenvoudigen van vergunningverlening
- consequente en consistente handhaving
- organisatie van de integrale handhaving
- verdere professionalisering van de toezichthouders

Het is noodzakelijk prioriteiten te stellen. Het is niet altijd nodig 100 % na te streven om toch de noodzakelijke kwaliteit te halen. Wél maken de ambities onderdeel uit van de activiteiten zoals omschreven in tabel 3 (zoals strenger en slimmer toezicht). Er is duidelijk gekozen voor het aansluiten bij het stedelijke actieprogramma Regelgeving & Handhaving 2007-2010.

Daarnaast doen zich (landelijke) ontwikkelingen voor die nog verder vorm en inhoud moeten krijgen binnen de gemeente, zoals de invoering van de bestuurlijke boete en de omgevingsvergunning en het terugtrekken van de politie op haar kerntaken.

Het openbaar Ministerie gaat sneller over tot het vervolgen van individuele ambtenaren en bestuurders. Gevolg kan zijn dat in de dagelijkse praktijk vooral de juridische afweging gaat overheersen ten koste van de praktische oplossing.

Samenwerking stedelijke handhaving

In het stedelijke programma is opgenomen dat er specifieke handhavingsacties worden gepland. Afgelopen jaar is er specifiek gehandhaafd op zwerfvuil en honden(poep).

Na de nodige vertragingen moet in oktober 2008 de bestuurlijke boete geïmplementeerd zijn. Dit betekent een grote verandering voor de dagelijkse praktijk van de handhaving.

Na de invoering van de bestuurlijke boete wil stadsdeel Zeeburg ook de handhaving op foutgeparkeerde auto's in eigen beheer uitvoeren. Verder zullen met ingang van oktober 2008 alle handhavers van de gemeente Amsterdam in hetzelfde uniform werken. Hiermee proberen de stadsdelen en de centrale stad meer herkenbaarheid van de gemeentelijke handhaver na te streven.

Verdere professionalisering handhaving

2008 wordt het jaar waarin het verschil gaat worden gemaakt. Het toezicht houden wordt professioneler, straatcoaches zijn in de buurt actief, cameratoezicht beschikt over een of meerdere flexibele unit(s). De slagkracht van het uitvoeringsapparaat wordt verder versterkt door alle handhavers en toezichthouders in een team onder te brengen met eigen huisvesting. In het werkplan veiligheid 2008 worden de prioriteiten bepaald.

Handhaving structureel

€ 46.525

De formatie voor handhaving op IJburg is enkele jaren niet gegroeid, in tegenstelling tot het aantal bewoners en het te controleren gebied. De uitbreiding van de taken is niet meer op te brengen vanuit de huidige formatie. Bewoners geven steeds vaker aan dat zij de zichtbaarheid van de handhaving op IJburg missen.

Bijlage 9 - Visie programmatisch handhaven

Volgens het model handhavingsprogramma van het SRPH is het doel van programmatisch handhaven dat de handhavingstaak zich vooral ontwikkelt van reactief naar actief en planmatig. Hiermee bedoelt het SPRH dat handhaving niet meer alleen gericht is op het sec reageren op meldingen (passief), maar dat de handhavers hun werkzaamheden actief richten op bepaalde onderwerpen, de handhavingsprioriteiten. De passieve handhaving verdwijnt hiermee niet. Signalen, meldingen en klachten van derden, evenals acute situaties blijven aanknopingspunt voor handhavingsacties.⁷¹

Bij het programmatisch handhaven worden in Amsterdam de volgende uitgangspunten in acht opgenomen⁷²:

1. Preventieve en repressieve handhaving zijn complementair. Preventieve handhaving heeft de voorkeur, repressieve handhaving is sluitstuk;
2. Bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving zijn complementair bij repressieve handhaving;
3. Handhaving geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd;
4. Afzien van bestuurlijke handhaving vindt enkel plaats in tijdelijke overgangs- of overmachtsituaties;
5. Vergunningverlening en handhavende taken zijn functioneel van elkaar gescheiden;
6. Vaststellen van handhavingsprioriteiten wordt gebaseerd op een risico-analyse;
7. Gelijke benadering van gemeentelijke bedrijven.

Door de stadsdelen worden deze uitgangspunten van programmatisch handhaven in de handhavingsprogramma's onderschreven. Slotervaart heeft in het handhavingsprogramma nog extra aandacht voor de wijze waarop het stadsdeel tot programmatisch handhaven moet komen.

⁷¹ Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, "Helder en Haalbaar Handhaven": Handleiding bij model Handhavingsprogramma', maart 2008, p. 4.

⁷² Gemeente Amsterdam, Stedelijk Programma Regelgeving en Handhaving, "Helder en Haalbaar Handhaven": Handleiding bij model Handhavingsprogramma', maart 2008, p. 5, 6, 7.

Bijlage 10 - Kenmerken handhavingsprogramma

Behandeling in stadsdeelraad

Door de stadsdelen zijn verschillende handhavingsprogramma's opgesteld.

Onderstaande tabel geeft weer wanneer deze handhavingsprogramma's zijn vastgesteld en of dit is gebeurd door het dagelijks bestuur of de stadsdeelraad.

Tabel B.10.1 - Handhavingsprogramma's

Stadsdeel	2006	2007	2008	2009
Geuzenveld-Slotermeer	√ db: 10 januari 2006			√ sdr: 21 april 2009
Slotervaart	√ sdr: 1 maart 2006	√ sdr: 18 april 2007	√ sdr: 25 juni 2008	√ sdr: 18 februari 2009
Zeeburg		√ sdr: 27 maart 2007		

Uit verslagen van de behandeling van de handhavingsprogramma's in de stadsdeelraden constateert de rekenkamer dat de behandeling van de handhavingsprogramma's in de stadsdeelraden niet leidt tot uitgebreide discussie over bijvoorbeeld de gekozen prioriteitstelling.

Kenmerken handhavingsprogramma

Het handhavingsprogramma voldoet aan de volgende kenmerken:⁷³

Tabel B.10.2 - Kenmerken handhavingsprogramma

Kenmerk	Omschrijving
Cyclisch	Het programma wordt jaarlijks opgesteld en het programma wordt jaarlijks geëvalueerd.
Democratisch	De stadsdeelraad stelt het programma vast.
Integraal	Alle sectoren die te maken hebben met handhavingsactiviteiten zijn betrokken, het verbindt alle sectoren onderling om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.
Transparant	De visie van het bestuur op handhaving, de omvang van de handhavingstaken, de prioriteitenstelling, doelen en methoden om die doelen te bereiken worden inzichtelijk.
Samenwerking	De samenhang en samenwerking met partners wordt duidelijk gemaakt.
Informatie-gestuurd	De handhaving geschiedt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

Geuzenveld-Slotermeer

Geuzenveld-Slotermeer heeft voor haar handhavingsprogramma 2006 het model van SPRH gebruikt. Dit handhavingsprogramma is niet door de stadsdeelraad vastgesteld,

⁷³ Ministerie van Justitie, Expertise Centrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, Handhaven met Effect, 'Gids voor Programmatische Handhaven voor decentrale overheden' december 2006, p. 7. Onderschreven door het SPRH in de Handleiding bij het Model Handhavingsprogramma, p. 4.

maar door het dagelijks bestuur. Op 21 april 2009 heeft de stadsdeelraad het handhavingsprogramma 2009 vastgesteld.

Tabel B.10.3 - Kenmerken handhavingsprogramma stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

Kenmerken	Bevindingen	Conclusie
Cyclisch	Geen jaarlijkse vaststelling en evaluatie van het handhavingsprogramma. In het handhavingsprogramma 2009 heeft het stadsdeel wel opgenomen dat het handhavingsprogramma in 2010 wordt geëvalueerd en aangepast.	-
Democratisch	In 2006 heeft alleen het dagelijks bestuur het handhavingsprogramma vastgesteld. In 2009 heeft de stadsdeelraad dit gedaan.	±
Integraal	In het handhavingsprogramma worden de betrokken sectoren genoemd. Van samenwerking tussen de sectoren lijkt weinig sprake.	±
Transparant	De visie van het bestuur op handhaving is weergegeven. De prioriteiten in de handhavingstaken zijn vastgelegd. De doelen en methoden om de doelen te bereiken worden in 2006 niet genoemd. In 2009 is dit beter weergegeven.	±
Samenwerking	De samenwerking met de partners wordt in 2006 niet duidelijk gemaakt. In het handhavingsprogramma is opgenomen dat de samenwerking en integraliteit van de handhaving moet verbeteren en dat hiervoor een handhavingscoördinator is aangesteld. De nieuwe samenwerking is nu nog niet gerealiseerd.	±
Informatiegestuurd	De prioriteiten voor de handhaving zijn waarschijnlijk tot stand gekomen met ervaringskennis over de mate van handhaving van de doelgroep. De rekenkamer heeft in 2006 geen inzicht gekregen in een gedegen analyse die hieraan ten grondslag ligt. Voor 2009 heeft de rekenkamer meer inzicht gekregen. Hieruit blijkt dat meerdere mensen hebben bijgedragen aan de risico-analyse. Het is echter niet duidelijk gemaakt in hoeverre het stadsdeel gebruik heeft gemaakt van gegevens over bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte.	±

Slotervaart

In Slotervaart stelt de stadsdeelraad jaarlijks een nieuw handhavingsprogramma vast. In 2006 is gebruik gemaakt van het model handhavingsprogramma. In 2007 is een beknopt handhavingsprogramma opgesteld en in 2008 is gebruik gemaakt van het model handhavingsprogramma van SPRH.

Tabel B.10.4 - Kenmerken handhavingsprogramma stadsdeel Slotervaart

Kenmerken	Bevindingen	Conclusie
Cyclisch	De handhavingsprogramma's worden jaarlijks opgesteld. Van een evaluatie van het oude programma is geen sprake.	±
Democratisch	De stadsdeelraad stelt jaarlijks de handhavingsprogramma's vast.	√
Integraal	In het handhavingsprogramma 2006 en 2007 zijn de uitvoeringsplannen van de handhavingstaken opgenomen als bijlage. In 2006 is handhaving bij kinderdagverblijven niet opgenomen en in 2007 is handhaving bij bouw- en woningtoezicht niet opgenomen. Van samenwerking tussen de handhavingstaken lijkt geen sprake. In 2008 en 2009 is de handhaving op de terreinen bouw- en woningtoezicht en openbare ruimte benoemd. Voor bouw- en woningtoezicht is ingegaan op het aantal vergunningen, terwijl voor openbare ruimte de beoogde capaciteitsinzet wordt genoemd. Hierbij lijkt geen sprake van een integrale werkwijze. Daarbij worden de andere handhavingstaken niet tot nauwelijks genoemd.	±
Transparant	In de handhavingsprogramma's van 2006, 2007 en 2008 is de visie van het bestuur op handhaving weergegeven. De prioriteiten in de handhavingstaken zijn vastgelegd. De doelen en methoden om de doelen te bereiken worden niet genoemd. In 2009 wordt hiertoe voor het eerst een aanzet gegeven.	±
Samenwerking	De samenwerking met de partners wordt niet duidelijk gemaakt.	-
Informatiegestuurd	De prioriteiten voor de handhaving zijn waarschijnlijk tot stand gekomen met ervaringskennis over de mate van handhaving van de doelgroep. De rekenkamer heeft geen inzicht gekregen in een gedegen analyse die hieraan ten grondslag ligt.	-

Zeeburg

De stadsdeelraad in Zeeburg heeft in maart 2007 voor het laatst een handhavingsprogramma opgesteld. Hierna zijn werkplannen voor handhaving gemaakt. In 2007 is hiervoor het model van SPRH voor gebruikt. In 2008 is dat niet gedaan en is het werkplan handhaving opgenomen in het werkplan van de Afdeling Dienstverlening, Handhaving en Veiligheid.

Tabel B.10.5 - Kenmerken handhavingsprogramma stadsdeel Zeeburg

Kenmerken	Bevindingen	Conclusie
Cyclisch	De handhavingsprogramma's worden niet jaarlijks opgesteld. Wel worden er jaarlijks gedegen werkplannen opgesteld waarin de verschillende handhavingstaken aanbod komen. Van een evaluatie van het oude programma is geen sprake.	±
Democratisch	De stadsdeelraad stelt het handhavingsprogramma vast. De werkplannen worden niet door de stadsdeelraad vastgesteld.	√
Integraal	De verschillende handhavingstaken komen terug in het handhavingsprogramma en werkplannen.	√
Transparant	De visie van het bestuur op handhaving is weergegeven. De prioriteiten in de handhavingstaken zijn vastgelegd. De doelen en methoden om de doelen te bereiken worden niet genoemd. Al wordt in het werkplan handhaving 2007 hiertoe wel een goede poging gedaan.	-
Samenwerking	De samenwerking met de partners wordt niet duidelijk gemaakt.	-
Informatiegestuurd	De prioriteiten voor de handhaving zijn waarschijnlijk tot stand gekomen met ervaringskennis over de mate van handhaving van de doelgroep. De rekenkamer heeft geen inzicht gekregen in een gedegen analyse die hieraan ten grondslag ligt.	-

Conclusie

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van het oordeel van de rekenkamer over de kenmerken waaraan een handhavingsprogramma moet voldoen.

Tabel B.10.6 - Kenmerken handhavingsprogramma

Stadsdeel	Cyclisch	Democratisch	Integraal	Transparant	Samenwerking	Informatiegestuurd
Geuzenveld-Slotermeer	-	±	±	±	-	±
Slotervaart	±	√	±	±	-	-
Zeeburg	-	√	√	±	±	-
√ voldoende ± redelijk - onvoldoende						

Hieruit blijkt dat geen van de stadsdelen voldoet aan de kenmerken voor een goed handhavingsprogramma. Met name het ontbreken van een regelmatige evaluatie, goede handhavingsdoelen, richtlijnen voor de samenwerking met andere partijen en het ontbreken van kennis over de doelgroep vindt de rekenkamer belangrijk. Deze ontbreken bij de 3 stadsdelen.

Bijlage 11 - Risico-analyse en prioriteiten handhaving

Tabel B.11.1 - Handhavingsthema's met hoogste risico per stadsdeel

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verkeersveiligheid 2. Milieuvergunning 3. Hangjongeren 4. Particulier afval 5. Bedrijfsafval 6. Illegaal lozen/dump 7. Vandalisme 		
Slotervaart	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leerplicht 2. Overlast Jeugd 3. Illegaal storten 4. Parkeren op trottoir 5. Fietswrakken 6. Evenementenvergunning 7. Illegale evenementen 8. Milieu 9. Hondenpoep 		
Zeeburg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bouwvergunningen 2. Sloopvergunningen 3. Gebruiksvergunningen 4. Evenementenvergunningen 5. Woningklachten 6. Handhaven bestemmingsplan 7. Illegale bouw- en gebruik 8. Brandveiligheid woningen 9. Illegale kap 10. Illegale objecten 11. Wildplakken 12. Hondenoverlast 13. Groen Toezicht (parken) 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Illegale bouw 2. Primair toezicht parken/veiligheid 3. Drugs/alcohol controle op straat.

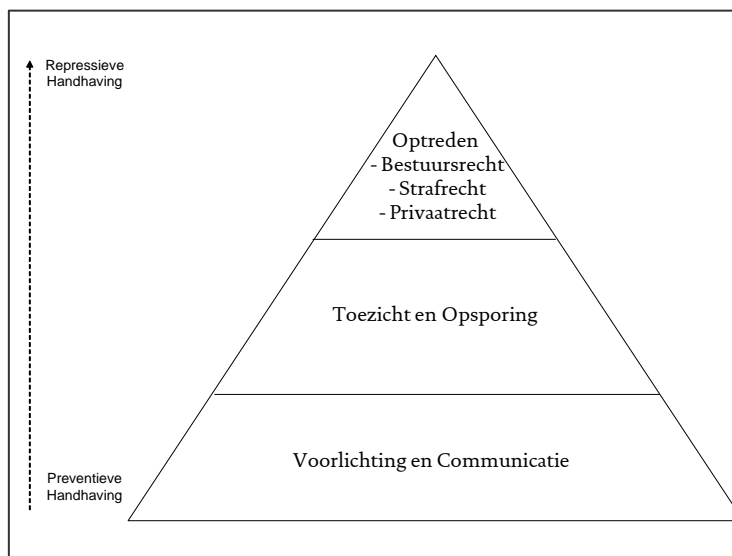
Tabel B.11.2 - Handhavingsprioriteiten stadsdelen

Stadsdeel	2006	2007	2008
Geuzenveld-Slotermeer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Illegaal lozen / dump 2. Gebruiksvergunning / brandveiligheid 3. Illegale bouw 4. Natuurgebieden 5. APV 6. Huis- en bedrijfsafval 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Illegaal lozen / dump 2. Gebruiksvergunning / brandveiligheid 3. Illegale bouw 4. Natuurgebieden 5. APV 6. Huis- en bedrijfsafval 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Illegaal lozen / dump 2. Gebruiksvergunning / brandveiligheid 3. Fiets- en autowrakken / verkeert geplaatste fietsen en voertuigen, 4. APV 5. Milieucontrole 6. Samenwerkingsprojecten Milieu west en DMB/Bouw- en Woningtoezicht.
Slotervaart	<ol style="list-style-type: none"> 1. Leerplicht 2. Overlast jeugd 3. Afval 4. Bouwen en Kwaliteit 5. Illegaal kamperen + stedelijke handhavingsprioriteiten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afval/zwerfvuil 2. Overlast jeugd/ vandalisme 3. Illegale dump/ bedrijfsafval 4. Leerplicht 5. Gebruiksvergunning / brandveiligheid 6. Milieucontrole bedrijven 7. Bouwvergunningen 8. Wildplakken/ graffiti 9. Verkeersover-tredingen in het groen 10. Woningfraude 	Stadsdeel heeft geen aparte prioriteiten benoemd, alleen uitgegaan van de stedelijke prioriteiten.
Zeeburg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrale aanpak veiligheid 2. Voorbereiding invoering bestuurlijke boete 3. Werelds wonen + stedelijke prioriteiten 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Water 2. Parken 3. Cameratoezicht + stedelijke prioriteiten 	Geen duidelijke prioriteiten benoemd voor 2008, wel risico-analyse met daaraan uren gekoppeld.

Bijlage 12 - Handhavingspiramide

De overheid heeft verschillende instrumenten om te handhaven tot haar beschikking. Deze instrumenten kunnen worden onderverdeeld in preventieve handhaving en repressieve handhaving. Uitgangspunt hierbij is dat de preventieve handhaving eerst op orde moet zijn, voordat repressief handhaven wordt toegepast. Immers als men niet op de hoogte is van het beleid en de regels, dan is het ook niet mogelijk deze na te leven. Dit kan worden weergegeven in de onderstaande handhavingspiramide.

Figuur B.12.1 - Handhavingspiramide⁷⁴



1. Voorlichting en Communicatie (preventieve handhaving).

De overheid moet zorgen voor een goede communicatie naar de doelgroep over de wet- en regelgeving om het naleefgedrag zo goed mogelijk te beïnvloeden. Hoe beter de doelgroep op de hoogte is van de regels en hoe makkelijker het is om de regels na te leven, hoe groter de kans is dat de regels ook worden nageleefd.

2. Toezicht en opsporing (preventieve handhaving).

Door het houden van toezicht kunnen overtredingen in beeld worden gebracht, waardoor het nemen van maatregelen mogelijk wordt. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald welke bevoegdheden toezichthouders hebben. Zo mag een toezichthouder bijvoorbeeld elke plaats betreden (behalve een eigen woning), inlichtingen vorderen, zaken onderzoeken, monsters nemen en vervoersmiddelen onderzoeken.

⁷⁴ VNG, 'Handhaven in de praktijk: De basis'.

3. *Optreden (repressieve handhaving).*

a. Bestuursrechtelijke handhaving.

Handhaving op basis van bestuursrecht is primair gericht op het beëindigen van een strijdige situatie en op herstel in de rechtmatige toestand. Er zijn verschillende vormen van bestuursrechtelijke handhaving:

- Dwangsom. Als een dwangsom wordt opgelegd krijgt de overtreder de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Er wordt hem een boete (dwangsom) in het vooruitzicht gesteld wanneer hij niet binnen de termijn de overtreding heeft beëindigd. Een dwangsom kan bijvoorbeeld worden opgelegd bij het illegaal plaatsen van een container.
- Bestuursdwang. Als door de overheid bestuursdwang wordt toegepast dan neemt de overheid zelf maatregelen om de overtreding ongedaan te maken. Eerst wordt de overtreder de mogelijkheid geboden zelf de overtreding ongedaan te maken. Gebeurt dit niet binnen de gevraagde termijn of vormt de overtreding een gevaar voor anderen, dan neemt de overheid zelf maatregelen om de overtreding te beëindigen. Een voorbeeld van bestuursdwang is het verwijderen van fietswrakken.

b. Strafrechtelijke handhaving.

Handhaving op basis van strafrecht is gericht op de persoon als overtreder van de wet- en regelgeving. De overheid is voor het inzetten van strafrecht afhankelijk van politie en openbaar ministerie. Het toepassen van strafrecht gebeurt vaak als aanvulling op bestuursrechtelijke maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand die afval op een verkeerde manier op straat aanbiedt meteen een boete krijgt via het strafrecht en daarnaast met een dwangsom de gelegenheid krijgt het afval op te ruimen.

c. Privaatrechtelijke handhaving.

Met handhaving op basis van privaatrecht kan de overheid onder meer een schadevergoeding eisen van de overtreder. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het illegaal lozen van afval waarbij de overheid een schadevergoeding kan eisen voor het opruimen van de verontreiniging.

Bijlage 13 - Indicatoren effectmeting bij handhaving

Tijdens een masterclass met de handhavingsregisseurs van de stadsdelen en de diensten van de centrale stad op 10 en 11 september 2008 is onderstaand schema voor het meten van handhavingseffecten behandeld. Dat betekent dat de stadsdelen bekend zijn met dit gedachtegoed van effectmeting bij handhaving.

Schema B.13.1 - Indicatoren voor effectmeting: wat willen we bereiken en wat gaan we meten?

Vraag	Input	Output	Naleving	Impact
Wat willen we bereiken? Wat is onze doelstelling? Waar willen we op sturen?	Inputdoelstelling (inzet van middelen in termen van tijd, geld en menskracht)	Prestatiedoelstelling (aantal en soorten acties: aantal uit te voeren controles, aantal toe te passen sancties)	Naleefdoelstelling (naleefgedrag van de doelgroep, mate waarin wordt nageleefd)	Maatschappelijke doelstelling / beleidsdoelstelling (gewenste kwaliteit van ...)
Wat moeten we meten om te weten of we deze doelstelling hebben bereikt?	Inputindicatoren	Outputindicatoren	Outcome	Final outcome / Impact

Vraag	Input	Output	Naleving	Impact
<p>Wat meten we concreet?</p> <p>Voorbeelden</p>	<p>Aantal uren besteed aan handhaving, aantal fte besteed aan handhaving, bestede financiële middelen, percentage van totale tijd handhaving te besteden aan deze taak, investering in opleiding/ instrumenten/ ICT</p>	<p>Totaal aantal uitgevoerde controles, aantal controles per branche/doelgroep, aantal gespecificeerde controles, frequentie controles per branche/doelgroep, percentage uitgevoerde controles ten aanzien van totale doelgroep, percentage of aantal ingezette (bestuurlijke) sancties</p>	<p>Percentage van de doelgroep dat de regel naleeft (t.o.v. totaal of t.o.v. aantal controles), percentage dat de regel overteedt (t.o.v. totale doelgroep of t.o.v. aantal controles), soort overtredingen, toe- of afname in tijd om tot naleving te komen, toe- of afname in benodigd aantal controles/waarschuwingen om tot gewenst naleefniveau te komen; toe- of afname kritiek doelgroep, toe- of afname externe klachten.</p>	<p>Kwaliteitsmeting van bijvoorbeeld milieu, gezondheidstoestand van de bevolking, verhoogde (gevoelens van) veiligheid, tevredenheid bevolking, opleidingsniveau bevolking, economische stabiliteit/voortgang, politieke tevredenheid..</p>
<p>Hoe meten we dat?</p>	<p>Bedrijfsprocessengegeven s: cyclus van begroting en verantwoording, tijdschrijfsysteem, werkplanningen.</p>	<p>Werkplanning, registratiesysteem uitgevoerde acties/controles (kengetallen, workflow, managementcontracten , - rapportages, begroting en jaarrekening).</p>	<p>Uitkomsten acties / controles t.o.v. totale doelgroep, steekproef of aselechte controles, interview met experts, 'Tafel van Elf' en nalevingmonitor, enquêtes onder doelgroep, bronnenonderzoek, causaal/statistisch modelleren, klachtenregistratie t.o.v. eerdere jaren.</p>	<p>Onderzoek (experiment, quasi-experiment), objectieve en subjectieve veiligheidsmonitor, bewonerspanel, enquête onder doelgroep over bijv. de leefomgeving buurt, feitelijk schouwen en turven: bijvoorbeeld hoe schoon, heel, veilig), klachtenregistratie over kwaliteit van ...</p>
<p>Prioriteiten (norm en doelgroep)</p>	<p>inputindicatoren</p>	<p>Outputindicatoren</p>	<p>Outcome</p>	<p>Final outcome / impact</p>

Bijlage 14 - Stadsdelen en kwaliteitscriteria handhavingsproces

In onderstaande tabel geeft de rekenkamer een globaal oordeel over de mate waarin de stadsdelen voldoen aan de kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces. Hierbij kijkt de rekenkamer alleen naar het handhaving onderdeel openbare ruimte. De kwaliteitscriteria zijn integraal opgenomen in bijlage 5.

Tabel B.14.1 - Kwaliteitscriteria adequaat handhavingsproces bij de stadsdelen

Kwaliteitscriteria	Geuzenveld-Slotermeer	Slotervaart	Zeeburg	Toelichting
<i>Doelen en Condities</i>				
Probleemanalyse	+	+	+	De stadsdelen maken een risico-analyse
Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen	±	±	±	De stadsdelen stellen prioriteiten, maar hebben geen meetbare doelstellingen
Borging personele en financiële middelen	±	±	±	De stadsdelen hebben jaarlijks budget beschikbaar voor handhaving. Dit is echter niet direct gekoppeld aan de te leveren prestaties.
Organisatorische condities	-	-	-	De stadsdelen hebben de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de handhavers openbare ruimte niet vastgelegd.
<i>Strategie en werkwijze</i>				
Nalevingsstrategie	-	-	-	Geen van de stadsdelen heeft een nalevingsstrategie opgesteld.
Toezichtstrategie	±	-	-	Door het SPRH is op een aantal onderwerpen een toezicht- en sanctiestrategie opgesteld. Alleen GS refereert hieraan in de dvo met Milieu West. De andere stadsdelen zijn onvoldoende bekend met de vastgestelde toezicht- en sanctiestrategieën.
Sanctiestrategie	±	±	±	Zie hierboven. S'vaart en Zb hebben de algemene sanctiestrategietekst wel opgenomen in het handhavingsprogramma.

Kwaliteitscriteria	Geuzenveld-Slotermeer	Slotervaart	Zeeburg	Toelichting
Gedooagstrategie	±	±	±	De stadsdelen hebben geen expliciete gedooagstrategie opgesteld. Zij hebben in het handhavingsprogramma wel een algemeen uitgangspunt opgenomen dat zegt 'afzien van bestuurlijke handhaving vindt enkel plaats in tijdelijke overgangs- of overmachtssituaties'. Er is echter niet expliciet gemaakt in welke situaties hier sprake van is.
Interne en Externe Afstemming	±	±	+	In GS kan de afstemming met betrokken partijen nog worden verbeterd. In S'vaart kan de afstemming met andere betrokken partijen nog aanzienlijk worden verbeterd. In Zeeburg is de afstemming met anderen redelijk op orde.
Protocollen en werkinstructies	-	±	-	Alleen in S'vaart zijn werkprocedures opgesteld. Deze voldoen echter niet aan de daaraan gestelde criteria.
Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling	-	-	-	Deze zijn er niet in de stadsdelen.
<i>Uitvoering</i>				
Handhavings-uitvoeringsprogramma	+	+	+	Alle stadsdelen hebben een handhavingsuitvoeringsprogramma, waarin onder meer wordt ingegaan op de verdeling van de handhavingscapaciteit. De kwaliteit van de programma's kan in alle stadsdelen nog wel verbeteren.
Omvang van de handhavingscapaciteit	±	+	+	Beschikbare capaciteit is leidend voor het uitvoeringsprogramma (dus niet de handhavingsdoelen).
Kwaliteit van de handhavingscapaciteit	±	±	±	De stadsdelen hebben zicht op de kwaliteit. In geen van de stadsdelen is er een opleidingsprogramma. In alle stadsdelen is er aandacht voor de verplichte boa-opleidingen,

Kwaliteitscriteria	Geuzenveld-Slotermeer	Slotervaart	Zeeburg	Toelichting
<i>Evaluatie</i>				
Kwaliteitsborging	-	-	-	Procesbeschrijvingen zijn er onvoldoende in de stadsdelen. Er vindt hierop ook geen aansturing plaats.
Monitoring	-	±	+	In GS wordt door MW tot nu toe niet gerapporteerd op gelijk niveau als de dvo. De aantallen pvb's worden op hoofdlijnen wel bijgehouden, maar gegevens zijn tot nu toe niet betrouwbaar. In S'vaart worden de aantallen goed bijgehouden, zoals zij zelf ook beschrijven in het handhavingsprogramma. Het betreft hier alleen aantallen pvb's en ureninzet. In Zb worden de aantallen goed bijgehouden. Als is Zb niet in staat om over hun eigen doelen wat betreft ureninzet terug te koppelen. De pvb's en andere interventies worden goed bijgehouden en over gerapporteerd.
Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	-	±	±	MW levert regelmatig rapportages op. De informatie is echter niet op het vooraf afgesproken niveau, sluit niet aan bij de dvo en er zijn twijfels over de betrouwbaarheid van de resultaten. Ook worden geen rapportages opgesteld voor het bestuur. Dit zou vaker kunnen. S'vaart rapporteert jaarlijks over de resultaten uit het handhavingsprogramma. Dit zou vaker kunnen. Zb stelt regelmatig management-rapportages op. Deze komen niet beschikbaar voor het bestuur. Dit zou vaker kunnen.
Vergelijking en auditing	-	-	-	Geen van de stadsdelen controleert zichzelf regelmatig met andere gemeenten of stadsdelen. Met uitzondering van de kennis die wordt uitgewisseld tijdens bijeenkomsten met het SPRH.
GS = Geuzenveld-Slotermeer, Sv = Slotervaart, Zb = Zeeburg + = stadsdeel voldoet aan kwaliteitscriterium ± = stadsdeel voldoet redelijk aan kwaliteitscriterium - = stadsdeel voldoet niet aan kwaliteitscriterium				



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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