

Essay

De weerbarstige praktijk van informatiegestuurd handhaven in Amsterdam

Vier lessen uit tien jaar rekenkameronderzoek

Daniëlle van der Wiel, Annemarieke van der Veer en Rosalie Joosten*

Efficiënt en effectief handhaven wordt steeds belangrijker ondanks toenemende taken, drukte, een enorm werkgebied en schaarse capaciteit. Dat is de grootste uitdaging waar de Amsterdamse handhaving voor staat. Een informatiegestuurde werkwijze moet soelaas bieden, maar de praktijk blijkt weerbarstig. De rekenkamer volgde de inspanningen van de gemeente Amsterdam en trekt daaruit vier lessen voor een succesvolle informatiegestuurde handhaving op het lokale niveau.

Inleiding

Het gemeentebestuur van Amsterdam verlangt veel van de gemeentelijke handhavers. Ze moeten het hoofd bieden aan alle nieuwe uitdagingen van een drukke, hectische, vrije en diverse stad en ze moeten het gat vullen dat de politie laat vallen. De capaciteit is echter schaars. Handhavers kunnen niet overal tegelijk zijn. Hoe zorg je ervoor dat handhavers daar zijn waar het echt nodig is? Net als veel andere gemeenten zoekt Amsterdam de oplossing voor deze uitdaging in het *Informatiegestuurd handhaven*. Met actuele en betrouwbare gegevens over problemen in de stad moeten risico's in beeld worden

gebracht en dient te worden vastgesteld welke handhavingsacties voorrang moeten krijgen.

De Amsterdamse rekenkamer heeft voor verschillende beleidsterreinen onderzocht in hoeverre er sprake was van een effectieve en efficiënte handhaving.¹ Of het nou ging om overlast in de openbare ruimte, de afhandeling van horecaklachten, het verwijderen van fietsen, de handhaving op het verhuren van eigen woningen door inwoners van Amsterdam of de aanpak van de Wallen. Een terugkerend thema in deze onderzoeken is de ontwikkeling richting een meer informatiegestuurde manier van werken.

We constateren dat de aanpak door sommige afdelingen succesvol is ingezet. Zo weet Handhaving Openbare Ruimte (HOR) in stadsdeel Oost de handhavers efficiënt aan te sturen door slim gebruik van informatie. Op andere plekken in de gemeente zien we dat goede stappen worden gezet. Zo werd in 2019 de grootschalige Integrale Controle Brandveiligheid (ICB-actie) voor het eerst informatiegestuurd voorbereid. Maar er zijn ook afdelingen waar informatiegestuurd handhaven (IGH) maar niet goed van de grond wil komen. Bijvoorbeeld bij een van de bouw- en gebruiksdiensten, waar er ondanks het besluit om IGH te gaan toepassen, na anderhalf jaar nog niets was veranderd.

* Drs. D. van der Wiel is onderzoeker Rekenkamer Metropool Amsterdam. Drs. A. van der Veer is onderzoeker Rekenkamer Metropool Amsterdam. Drs. R. Joosten is junior onderzoeker Rekenkamer Metropool Amsterdam.

1. Dit zijn opeenvolgend: Handhaving Openbare Ruimte in de stadsdelen (2009); Opvolgingsonderzoek van HOR in de stadsdelen (2013); Lastige Zaken? Afhandeling van Horecaklachten (2014); Verwijderen van fietsen (2014); Drukke en leefbaarheid in de stad (2016); Opvolgingsonderzoek Verwijderen van fietsen (2018); Project 1012 (2018); Publiksonderzoek Handhaving en Overlast (2019); Opvolgingsonderzoek Lastige zaken? (2019) en Vakantieverhuur (2019).

Van 'een professionele informatieorganisatie die toezichhouders en handhavers, managers en bestuurders op het juiste moment voorziet van de juiste informatie en hen in staat stelt snel weloverwogen keuzes te maken'² is zeker nog geen sprake. De praktijk blijkt weerbarstig.

In dit artikel formuleren we vier lessen, waarvan we denken dat ze kunnen dienen als kompas bij het zoeken van een weg in die weerbarstige praktijk. Niet alleen in Amsterdam, maar ook in andere gemeenten.

Het perfecte, alles oplossende informatiesysteem bestaat niet

Een goed informatiesysteem is noodzakelijk om informatiegestuurd te kunnen handhaven. Tegelijkertijd moet het doorontwikkelen van de techniek geen doel op zich worden. Het systeem dient de informatieverzameling, -verwerking en -uitwisseling te faciliteren. Niets meer, niets minder.

De gemeente Amsterdam investeert veel in het op orde krijgen van de informatiesystemen. Ze werkt sinds 2014 aan de (door)ontwikkeling van dashboards, die dagelijks gegevens uit verschillende bronnen toegankelijk maken. Deze dashboards moeten een actueel en handzaam overzicht geven van de beschikbare gegevens. De inhoud van de dashboards is afhankelijk van het taakgebied van de handhavers en de informatie die gebruikt wordt om het handhavingproces te sturen. De dashboards worden gevuld met informatie die relevant is voor het betreffende handhavingsterrein. Zoals het aantal overlastmeldingen dat bij de gemeente of de politie is binnengekomen, de controles die handhavers hebben uitgevoerd, waarschuwingen of sancties die zijn opgelegd of signalen over jeugdoverlast van Stichting Aanpak Overlast Amsterdam. De gegevens zijn vervolgens veelal uit te splitsen naar specifieke locaties. Analisten of andere gebruikers kunnen dit overzicht gebruiken om zich een beeld te vormen van de problemen in de stad, aan de hand waarvan zij suggesties kunnen doen voor de benodigde handhavingssinzet.³

Het idee is goed en de dashboards zien er mooi uit. Tegelijkertijd zien we dat afdelingen worstelen met het goed laten werken van de systemen. De dashboards zijn steeds beter en de techniek erachter is vaak indrukwekkend, maar toch is de toegevoegde waarde vaak beperkt zodat men soms liever met de bronbestanden werkt.

Hoe komt dat? De aandacht is vaak te veel gericht op de techniek. Het systeem moet mooier, completer en steeds meer mogelijkheden bieden voor analyses. Die focus leidt af van de voor de hand liggende verbeteringen die

kunnen worden aangebracht. Een voorbeeld is de vele dubbele registraties die er eind 2018 nog in het HOR-dashboard zaten. Dit is technisch relatief eenvoudig te verhelpen, maar zolang het niet is opgelost maakt het de informatie voor de analist onbruikbaar. Of de registratie van vuurwerkoverlast gepresenteerd in jaarcijfers, terwijl cijfers voor de periode eind november–begin januari veel informatiever zouden zijn.⁴ Regelmatig is de kwaliteit van de ingevoerde gegevens een belangrijke oorzaak van een gebrek aan toegevoegde waarde.

In 2014 constateerden we dat er bij de registratie van gegevens over horecaoverlast veel mis was. Er werd te weinig onderscheid gemaakt naar het soort horecaklacht, de gegevens werden niet op één plek verzameld maar waren verspreid over de stadsdelen, en over meerdere en van elkaar verschillende systemen. Een koppeling tussen die gegevens was niet mogelijk, wat een gedegen data-analyse bemoeilijkte. In een reactie op ons rapport stelde de gemeente dat het nieuwe informatiesysteem dat men wilde gaan implementeren alle problemen zou oplossen. Helaas constateren wij in 2019 dat het niet gelukt is het beloofde informatiesysteem van de grond te krijgen. Gelukkig heeft de organisatie in de tussentijd niet stilgezeten. Er is ondanks de beperkingen van het huidige systeem wel het een en ander gebeurd.⁵ Maar dit was veel eerder mogelijk geweest als men zich niet zo afhankelijk had gemaakt van het perfecte informatiesysteem dat er zou komen. In andere gevallen zien we een nog grotere mate van passiviteit. In afwachting van een beter systeem maakte men bij de handhaving op fietsparkeren bijvoorbeeld in eerste instantie geen gebruik van de beschikbare informatie, terwijl delen ervan wel van voldoende kwaliteit waren.⁶

Op de plekken in de organisatie waar het informatiegestuurd handhaven goed loopt, staat de techniek in dienst van de informatie die de gebruiker (zoals de analist, manager, teamleider of handhaver) nodig heeft. Het faciliteert in een stabiele verzameling, verwerking en uitwisseling van gegevens. Op plekken waar het minder goed gaat, ligt de focus soms te véél, en soms te weinig op de techniek, waarbij het in beide gevallen ten koste gaat van een goede informatiepositie. Het alles oplossende informatiesysteem bestaat niet. De uitdaging is om te komen tot een informatiesysteem dat *goed genoeg* is.

2. Doelstelling IGH uit het Actieprogramma Informatie Gestuurd Handhaven 2014-2015, oktober 2014, p. 7.
3. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019; Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Lastige Zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam', september 2019; 'Handhaving Vakantieverhuur', november 2019.

4. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.
5. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Lastige Zaken? Afhandeling van horecaklachten in Amsterdam', september 2019; Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Handhaving van de Openbare Ruimte. Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg vergeleken', juni 2009; Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Verwijderen van fietsen', mei 2014.

Voor de vanzelfsprekende zaken moeten niet worden vergeten

Bij de implementatie van een nieuwe werkwijze, zoals informatiegestuurd handhaven, moet de kwaliteit van de data op orde zijn, moeten de medewerkers anders gaan werken en is goede samenwerking met veel verschillende partijen essentieel. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar vanzelfsprekende zaken gaan dus niet altijd vanzelfsprekend goed.

Grip op kwaliteit van de data

In Amsterdam ontbreekt het aan heldere afspraken als het gaat om de registratie van gegevens. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de data die uit de informatiesystemen gehaald kunnen worden. Hangende jongeren die met drank op geluidsoverlast veroorzaken en afval achterlaten is een situatie die geregistreerd kan worden onder meerdere categorieën. Maar als de ene handhaver het noteert als alcoholoverlast en de ander als geluidsoverlast, kan de analist er later weinig meer mee. Om te komen tot bruikbare informatie moet de analist weten hoe cijfers op straat worden verzameld en ervan op aan kunnen dat er eenduidig wordt geregistreerd. Heldere definities, procesafspraken en periodieke controles zijn hiervoor onmisbaar.⁷

Anders gaan werken

Informatiegestuurd handhaven is een werkwijze die medewerkers van hoog tot laag voorschrijft hoe er moet worden gewerkt. Dat betekent nogal wat.

In Amsterdam kenmerkt de oude werkwijze, diep ingesleten in de handhavingscultuur, zich door relatief veel vrijheid. Het was grotendeels aan de handhavers zelf om te bepalen waar hun inzet het meest nodig was. Bij het informatiegestuurd werken krijgen de handhavers opdrachten mee, die moeten worden afgehandeld. De teamleider kijkt mee en controleert. Door die nieuwe manier van werken veranderen ook de functies. De senior handhaver is niet langer de uitvoerende teamleider op straat, maar de organisator van week- en dagbriefings en debriefings. In de week- en dagbriefings worden instructies doorgegeven aan de handhavers en in debriefings wordt 'zachte' informatie opgehaald bij de handhavers op straat die de analist moet helpen om de andere gegevens te duiden. Ook de handhavers op straat moeten veel meer gaan opschrijven en omschrijven dan zij gewend waren.⁸

Ook als medewerkers de principes van IGH omarmen, is gedrag nog niet zomaar veranderd. Een jarenlang ingesleten handhavingscultuur is met een implementatieplan van een jaar of twee nog niet vergeten. Hoewel

het bij de overgang naar een nieuwe werkwijze logisch is dat men anders gaat werken, verdient de vraag hoe dit het beste bewerkstelligd kan worden expliciete en langdurige aandacht. In Amsterdam had elk stadsdeel een implementatieregisseur om werknemers te begeleiden bij de overgang naar de nieuwe werkwijze. Bovendien moesten zij zorgen voor een goede borging in de organisatie. Een periode van een aantal maanden bleek hiervoor te kort: na vertrek van de regisseurs vervielen werknemers al gauw in hun oude werkwijze.

Samenwerken is essentieel

In de praktijk hebben vaak veel organisatieonderdelen van de gemeente – en ook organisaties buiten de gemeente – vanuit verschillende invalshoeken te maken met dezelfde handhavingsproblemen. Daarom kan informatie van de één nuttig zijn voor de ander en uiteindelijk ook voor de inzet van de handhavingscapaciteit. Het ligt dus voor de hand om samen op te trekken. Toch zien partijen die zich met een zelfde onderwerp bezighouden elkaar soms nooit. De afdeling Jeugd & Veiligheid en de afdeling Handhaving Openbare Ruimte, die zich beide bezighouden met jongerenoverlast, spraken elkaar pas voor het eerst toen ze bij ons in het kader van een onderzoek met elkaar aan tafel zaten.⁹ Vaak is er ook te weinig aandacht voor de invalshoek van de ander. Bij ons onderzoek naar het verwijderen van fietsen, realiseerden betrokken partijen zich maar al te goed dat ze een schakel zijn in een groter geheel. Maar dat betekent nog niet dat ze hun werkwijze op elkaar aanpassen. Zo is onderscheid tussen een fietswraak of een verwaarloosde fiets voor de handhavers op straat moeilijk te maken, terwijl dit voor de bewaartermijn van de fietsen bij het Fietsdepot en dus voor de beschikbare opslagcapaciteit een essentieel verschil is.¹⁰ Maar het eigen perspectief is te dominant om te komen tot eenduidige definities en een sluitende werkwijze.¹¹

Tot slot staan soms ook competenties en formele beletselen een goede samenwerking in de weg. Handhavers signaleren zaken die voor de politie relevant kunnen zijn, maar doen dat niet altijd op een bruikbare manier. De wijkagent heeft geen toegang tot de gemeentelijke dashboards, hoewel daarin wel informatie wordt verzameld die voor zijn of haar werk relevant is.¹²

De oorzaken voor een gebrekkige samenwerking liggen deels binnen de gemeente zelf, deels in wetgeving en hangen deels samen met de verschillende perspectieven die partijen innemen. De partijen moeten zich bewust worden van het gezamenlijk doel dat wordt nagestreefd en bereid zijn elkaar te helpen.

7. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019; Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Verwijderen van fietsen', mei 2018.

8. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.

9. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.

10. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Verwijderen van fietsen', mei 2018.

11. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Verwijderen van fietsen', mei 2018.

12. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.

Informatie maken van data is een vak

De informatieanalist is een cruciale schakel in de informatiegestuurde keten. Analisten moeten in staat zijn om uit een brij van data en niet-cijfermatige gegevens wijs te worden over welke problemen urgent zijn en waar ze spelen, zodat zij die informatie vervolgens kunnen verwerken tot bruikbare adviezen over de inzet van de handhavingscapaciteit. Dit vereist inhoudelijke expertise in het duiden van cijfers en een organisatie die het belang van de analist herkent.

Het verwerken van een veelheid aan gegevens tot bruikbare informatie is een specifieke tak van sport. Cijfers kunnen misleidend zijn, bijvoorbeeld in het geval van meldingen of klachten van overlast. Een daling in overlastmeldingen kan zowel betekenen dat mensen 'meldingsmoe' worden, als dat de overlast daadwerkelijk afneemt. Informatie over de meldingsbereidheid van bewoners in een bepaald gebied is nodig om meldingscijfers goed te kunnen interpreteren. Een goede duiding van beschikbare gegevens is essentieel als men de handavingsinzet ermee wil bepalen. Bovendien vraagt de veelheid van gegevens die binnenkomen om een schifting tussen wat wel en niet relevant is.¹³

Nog niet overal in Amsterdam zijn de informatieanalisten van een vaste positie verzekerd. Velen van hen werken met tijdelijke contracten of hebben de functie van analist er parttime bij. Het is belangrijk hun positie stevig te verankeren in de organisatie. Tegelijkertijd moet men ervoor waken het belang van de informatie(verwerking) boven dat van het werk van de uitvoerder op straat te stellen. Uiteindelijk dient de informatie de handhaver op straat optimaal te ondersteunen, en niet andersom.

De blik met big data op de werkelijkheid is altijd beperkt

Een informatiegestuurde werkwijze waarin alleen kwantitatieve informatie een plek heeft, laat veel relevante informatie buiten beschouwing. Kennis van het gebied of van specifieke overlast gevende situaties of personen is belangrijk om op het juiste moment, op de juiste plek of op de juiste manier op te kunnen treden. Zonder deze 'zachte' informatie blijven de cijfermatige gegevens (de 'harde' informatie) vaak betekenisloos.

Bij 'zachte informatie' gaat het om de kennis of intuïtie van handhavers op straat, waarmee ze betekenis geven aan dat wat ze op straat waarnemen. Is er alleen maar sprake van verkeerd geplaatst afval of is de overlast veroorzaakt door bepaalde personen? Gaat het bij een serie klachten over een horecazaak niet eigenlijk om een burenruzie? Deze 'zachte' informatie delen collega's

13. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.

onderling wel met elkaar, maar het is niet echt als onderdeel opgenomen in de aanpak informatiegestuurd handhaven, terwijl die voor de duiding van andere informatie, het tijdig kunnen ingrijpen of het bepalen van een passende interventie wel relevant kan zijn.¹⁴

De verleiding is groot om de zachte informatie te willen vangen in nog meer gegevens die handhavers moeten gaan bijhouden en registreren. Maar dat is niet de goede weg. Een gestructureerde verzameling van gegevens zal altijd te beperkt zijn om de complexe werkelijkheid te vatten. Daarnaast is het nog meer registreren op een gegeven moment ook niet meer doelmatig. De handhaver moet nog wel aan handhaven kunnen toekomen.

Er is dus een andere benadering nodig, waarbij 'harde' en 'zachte' informatie op een slimme manier samenkomen. Een succesvol voorbeeld is dat één stadsdeel in Amsterdam (stadsdeel Oost) de informatiegestuurde werkwijze combineert met een gebiedsgerichte inzet. Concreet houdt dit in dat handhavers één vaste wijk en één schaduwwijk krijgen toegewezen. Zij kennen de *ins en outs* van het gebied en krijgen per dienst informatiegestuurde inzetopdrachten mee met daarin instructies en prioriteiten. Relevante informatie over specifieke personen of steegjes delen zij tijdens de (de)briefing met de teamleider, die de informatie doorgeeft aan de analist, die deze vervolgens meeneemt in het opstellen van de volgende weekplannen en inzetopdrachten.¹⁵

Het maken van een slag naar informatiegestuurd handhaven betekent systematischer gebruikmaken van 'harde' informatie. De details die de handhavers tegenkomen en hun kennis en ervaring van de praktijk is daarnaast echter zeer waardevol; deze 'zachte' informatie mag niet worden vergeten. Een goede aanpak zoekt naar een manier om beide relevante informatiebronnen op een evenwichtige manier te gebruiken.

Tot slot

De implementatie van informatiegestuurd handhaven is een proces van de lange adem. Maar geduld alleen is niet voldoende. Het maken van een omslag naar een andere werkwijze vraagt continue aandacht en koersvast doorontwikkeling. Een risico hierbij is dat het verzamelen en analyseren van gegevens en het bouwen van mooie dashboards een doel op zich wordt. Dat is zeker niet de bedoeling. Soms moet er worden geroeid met de riemen die men heeft. De praktische inzichten van handhavers op straat en allerlei vanzelfsprekende, relatief eenvoudige zaken moeten niet worden vergeten. Alleen op die manier draagt een goede en zorgvuldige informatieverzorging bij aan een effectieve en efficiënte handhaving.

14. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.

15. Rekenkamer Metropool Amsterdam, 'Publieksonderzoek Handhaving en Overlast', februari 2019.