

**DOELMATIGHEID EN
DOELTREFFENDHEID
HANDHAVING OPENBARE
RUIMTE DE BAARSJES**

- eindrapport -

mr. drs. A. Schreijenberg
drs. J. Koffijberg
drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, april 2009
Regioplan publicatienr. 1856

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het stadsdeel
De Baarsjes, Amsterdam.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond onderzoek.....	1
1.2	Doel- en vraagstelling	2
1.3	Opzet onderzoek.....	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Handhavers openbare ruimte in De Baarsjes	5
2.1	Organisatie.....	5
2.2	Normenkader handhavers openbare ruimte	6
3	Doeltreffendheid.....	11
3.1	Definitie	11
3.2	Bestuurlijke doelen.....	11
3.3	Operationele doelen.....	13
4	Doelmatigheid	21
4.1	Definitie	21
4.2	Doelmatigheid werkwijze handhavers openbare ruimte	21
4.3	Knel- en verbeterpunten	23
5	Conclusie	27
6	Aanbevelingen.....	29
7	Nieuw normenkader.....	31
	Lijst gebruikte documenten.....	35
Bijlagen		37
Bijlage 1	Vershil in meetmethode dienst Onderzoek en Statistiek en rekenkamer	39

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond onderzoek

Een schone openbare ruimte is belangrijk in stadsdeel De Baarsjes. Uit cijfers van de dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam blijkt dat 57 procent van de ondervraagden in stadsdeel De Baarsjes het schoonhouden van straten en stoepen als één van de belangrijkste verbeterpunten van de buurt ziet.¹ In 2005 en 2007 geven inwoners van De Baarsjes respectievelijk een 6,0 en een 5,9 als rapportcijfer voor het schoonhouden van de straten en stoepen.² In het programma-akkoord van 2006-2010 stelt het stadsdeel zich ten doel dat in 2010 zeventig procent van de bewoners tevreden moet zijn over de aanpak van zwerfvuil. In de voorgestelde aanpak is een belangrijke rol weggelegd voor de handhavers openbare ruimte van stadsdeel De Baarsjes. De handhavers verzorgen de inspectie en handhaving van de integrale openbare ruimte op basis van bestuurlijke prioriteiten en behandelt klachten en meldingen. Deze werkzaamheden moeten bijdragen aan de doelstelling van een schone en veilige leefomgeving, waarin burgers zich prettig voelen.³ De handhavers openbare ruimte zouden volgens het programma-akkoord een target moeten krijgen voor het opsporen en beboeten van overtreders. Betere handhaving door krachtig optreden tegen overtreders moet klachten van burgers sneller verhelpen.

In juni 2008 zijn in de raadscommissie Stadsdeelwerken/Wonen vragen gesteld over de effectiviteit van de inzet en de zichtbaarheid van de handhavers openbare ruimte. Tevens is daar de wens uitgesproken om de inspecteurs ook in het weekend in te zetten vanwege de omvang die de vervuiling juist dan zou aannemen. Het stadsdeel De Baarsjes heeft besloten om in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet een onderzoek te laten uitvoeren naar het functioneren van de handhavers openbare ruimte. Regioplan Beleidsonderzoek BV heeft dit onderzoek uitgevoerd en het resultaat daarvan vastgelegd in dit rapport.

1.1.1 Artikel 213a Gemeentewet

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet is het college verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. De raad moet hiervoor regels

¹ Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam in cijfers 2008, tabel 'Drie meest genoemde verbeteraspecten van de buurt per stadsdeel in 2007'.

² Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam in cijfers 2008, tabel 'Tevredenheid over schoonhouden straten/stoepen in 2005 en 2007'.

³ Bron: Jaarplan 2009, afdeling Handhaving stadsdeel De Baarsjes.

vaststellen. Het college moet uiteindelijk schriftelijk verslag aan de raad uitbrengen van de resultaten van het onderzoek. De regels die de raad heeft opgesteld ten aanzien van de verplichting op grond van artikel 213a van de Gemeentewet zijn vastgelegd in een verordening.⁴ Daarin staan onder andere de voorwaarden waaraan het onderzoek moet voldoen.

In de verordening wordt onder doelmatigheid verstaan: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Doeltreffendheid wordt omschreven als: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek heeft als doel in kaart te brengen welke taken de afgelopen jaren door de handhavers openbare ruimte in het stadsdeel De Baarsjes zijn uitgevoerd en welke effecten hiermee zijn bereikt. Tevens worden aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

De hoofdvragen die de opdrachtgever met het onderzoek wil beantwoorden, luiden:

1. Is de uitvoering van de handhavers openbare ruimte efficiënt georganiseerd?
2. Wat is het rendement van de inzet van de handhavers openbare ruimte in termen van de schoonheidsgraad openbare ruimte en aspecten van handhaving van de wijk?
3. Kan de uitvoering van de handhavers openbare ruimte effectiever en efficiënter worden door het invoeren van zondagsdiensten?

Deze hoofdvragen beantwoorden we met behulp van de volgende, meer gedetailleerde, onderzoeksvragen:

A. Organisatie

1. Hoe is de uitvoering van de handhavers openbare ruimte georganiseerd?
2. Is de uitvoering efficiënt georganiseerd? Zo nee, op welke manier kan dit worden verbeterd?

B. Effectiviteit

3. Wat zijn de taken en doelstellingen van de handhavers openbare ruimte op papier?

⁴ Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van het stadsdeel De Baarsjes (2004).

4. In hoeverre zijn deze taken en doelstellingen SMART⁵ geformuleerd?
5. Welke taken hebben de handhavers openbare ruimte de afgelopen jaren uitgevoerd?
6. Hebben de handhavers openbare ruimte taken uitgevoerd zoals deze zijn afgesproken? Zo nee, waarom niet?
7. Welke knelpunten zijn er in de uitvoering van taken?
8. Tot welke effecten heeft de inzet van de handhavers openbare ruimte geleid?
9. In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen gehaald?
10. Welke nu nog niet uitgevoerde taken zouden kunnen bijdragen aan een verbetering van de effectiviteit van de handhavers openbare ruimte?

C. Meerwaarde zondagsdiensten

11. Hoe groot is de behoefte aan zondagsdiensten van de handhavers openbare ruimte?
12. Welk effect zal de invoering van zondagsdiensten hebben op de efficiëntie van de uitvoering?
13. Welk effect zal de invoering van zondagsdiensten hebben op de effectiviteit van de uitvoering?

1.3 Opzet onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de huidige uitvoering van de handhaving openbare ruimte hebben we alle relevante informatie verzameld die bij het stadsdeel beschikbaar was. Een overzicht van deze documenten is achter in dit rapport te vinden. Vervolgens hebben we zes interviews met betrokkenen gehouden en een dagdeel meegelopen met de handhavers.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 bespreken we de organisatie en de uitvoering van de handhaving openbare ruimte en de doelen die daarbij zijn gesteld. In hoofdstuk 3 gaan we in op de doeltreffendheid van de huidige organisatie van de handhavers en in hoofdstuk 4 komt de doelmatigheid aan bod. Hoofdstuk 5 vormt de conclusie van het rapport. We sluiten in hoofdstuk 6 af met enkele aanbevelingen. Een nieuw normenkader is opgenomen in hoofdstuk 7.

⁵ SMART houdt in: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

2 HANDHAVERS OPENBARE RUIMTE IN DE BAARSJES

2.1 Organisatie

De formatie van de handhavers openbare ruimte, ook wel milieupolitie genoemd, in het stadsdeel De Baarsjes is 5 fte. Hun taak is de inspectie en handhaving van de integrale openbare ruimte op basis van bestuurlijke prioriteiten en de behandeling van klachten en meldingen.

Alle inspecteurs zijn buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Een buitengewoon opsporingsambtenaar is een functionaris met opsporingsbevoegdheid.¹ Dat wil zeggen dat hij of zij bevoegd is tot strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Sommige boa's beschikken daarnaast over politiebevoegdheden met betrekking tot het gebruiken van geweld, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1 van de Politiewet. Van de inspecteurs openbare ruimte in De Baarsjes hebben twee personen opsporingsbevoegdheden. Zij hebben echter geen beschikking over geweldsmiddelen.

Het surveillanceschema van de inspecteurs in het stadsdeel ziet er als volgt uit:

Tabel 2.1 Surveillanceschema handhavers openbare ruimte

Surveillance	Dag	Tijd	Aantal inspecteurs
Dagsurveillance	Ma t/m vr	07.30 – 16.00 uur	4 + teamleider
Avonds surveillance	Ma/di/woe of do/vr	12.30 – 21.00 uur	2
Weekendsurveillance	Zaterdag	07.30 – 16.00 uur	1
Handhavingsacties	Zondag (incidenteel)	12.00 – 18.00 uur	2

Bron: Jaarverslag 2007 + aanvullingen betrokkenen

In principe wordt elke dag hetzelfde rooster aangehouden. De werkzaamheden kunnen per dag verschillen. Zo wordt op donderdag en vrijdag op fietswrakken gecontroleerd. Elke dag worden buurtschouwen gehouden. De containerlocaties worden daarbij gecontroleerd op verkeerd aangeboden grof- of huisvuil. Overdag zijn vier handhavers aan het werk. In de avond-surveillance twee. De weekendsurveillance, op zaterdag, wordt door één inspecteur gedaan. Eén keer in de vijf weken wordt van de inspecteurs verwacht dat ze op zaterdag werken. Handhavingsacties op zondag, zoals die in het schema terugkomen, zijn er tot nu toe slechts incidenteel. Sinds februari 2009 wordt een proef met zondagsdiensten uitgevoerd. De zondagsdiensten vinden plaats van 15.30 tot 21.00 uur. De medewerkers zijn gedurende de proef niet verplicht om zondagsdiensten uit te voeren.

¹ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (1994).

2.2 Normenkader handhavers openbare ruimte

Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de handhavers openbare ruimte te onderzoeken, hebben we een normenkader opgesteld. We gebruiken het normenkader om de doeltreffendheid en doelmatigheid van handhavers openbare ruimte te beoordelen. Het normenkader omvat een overzicht van de doelen die het stadsdeel De Baarsjes zich heeft gesteld ten aanzien van de handhaving van de openbare ruimte. De mate waarin deze doelen zijn gehaald en de inzet van middelen daarvoor zullen we vervolgens in de volgende hoofdstukken aan de hand van dit normenkader beoordelen. In de doelen die zijn gesteld, valt een onderscheid te maken tussen bestuurlijke doelen en operationele doelen. Dit onderscheid houden we ook in deze paragraaf aan.

2.2.1 Bestuurlijke doelen

Het doel van het stadsdeel De Baarsjes is opgenomen in het coalitieprogramma. Vervolgens zijn de doelstellingen verder uitgewerkt in het deelprogramma handhaving openbare ruimte.²

Wat men op bestuurlijk niveau nastreeft, is een schoonheidsgraad 4 in de schoonheidsmeting.³ Daarnaast is de algemene doelstelling van het beleid als volgt verwoord:

“Een schoon, heel en veilig stadsdeel (houden) op het gebied van afvalstromen en het gebruik van de openbare ruimte, waarbij zeventig procent van de bewoners eind 2007 tevreden is over de aanpak van zwerfvuil.”

Subdoelstellingen om dit te bereiken zijn:

- 5 procent minder vervuiling rond containerlocaties (ten opzichte van 2006).
- 70 procent van de containerlocaties is schoon zonder bijvuil (vuil(nis)zakken) naast de containers).
- Inzicht houden in de afvoer van bedrijfsafvalstoffen in het stadsdeel.
- Minimaal 75 procent van de bewoners weet hoe ze moeten omgaan met afval.
- Het vrijhouden van de wallenkant.
- Het structureel verminderen van het aantal fietswrakken in de openbare ruimte. Voor 2007 en 2008 is de doelstelling om 2500 fietswrakken per jaar te verwijderen.

² Stadsdeel De Baarsjes (2006). Deelprogramma Handhaving Openbare Ruimte Stadsdeel De Baarsjes.

³ Met betrekking tot zwerfvuil wordt eens in de drie maanden een meting gehouden door de dienst Onderzoek en Statistiek. Hierbij wordt een vooraf opgestelde lijst met meetpunten gecontroleerd samen met een inspecteur Openbare Ruimte. Dit is een combinatie van vaste en wisselende meetpunten.

- Minimaal 90 procent van de winkeluitstallingen staat conform de uitstalvergunning.
- Alle objecten in het stadsdeel staan geplaatst conform een opbrek-/objectvergunning.
- De hondenbezitter in het stadsdeel houdt zich aan het hondenbeleid, is tijdens het uitlaten in het bezit van een hondenpoepzakje en houdt de hond aan de lijn.
- 200 processen-verbaal voor vervuiling rond containerlocaties.
- Van 20 naar 100 processen-verbaal in het kader van het hondenbeleid.

Het valt op dat een deel van de subdoelstellingen in termen van resultaten is geformuleerd, terwijl andere ervan in termen van activiteiten zijn geformuleerd. Om de doelstellingen te behalen, worden de volgende punten door het stadsdeel van belang geacht:

- Herhaaldelijk informatie blijven verstrekken via verschillende kanalen aan bewoners, ondernemers en scholen over het thema en acties.
- Adequaat (binnen 24 uur) reageren op klachten van burgers en ondernemers.
- Zichtbare handhaving door de handhavers openbare ruimte.
- Handhaving vindt plaats waar en wanneer dat noodzakelijk is (op tijdstippen en locaties waar de behoefte het grootst is).

De looptijd van het deelprogramma handhaving openbare ruimte is twee jaar (december 2006-december 2008).

2.2.2 Operationele doelen

De operationele doelen zijn grotendeels een uitwerking van de subdoelstellingen zoals die eerder zijn opgesomd.⁴ Per subdoelstelling wordt door de afdeling Handhaving vastgesteld wat er aan werkzaamheden zou moeten gebeuren om de doelstellingen te behalen. De operationele doelen worden elk jaar vastgelegd in de jaarplanning van de handhavers openbare ruimte. In de jaarplanning 2008 kreeg dit de volgende invulling:

5 procent minder vervuiling rond containerlocaties

- 120 keer buurtschouwen op verkeerd aanbieden van glas, papier, huis, bedrijf en grofvuil.
- 200 keer strafrechtelijk beboeten (PV).
- 50 keer posten bij probleemlocaties.
- 300 keer extra buurtschouwen bij probleemlocaties.

⁴ Op sommige punten, bijvoorbeeld het aantal processen-verbaal in een aantal gevallen, wijken deze doelen af van de subdoelstellingen. De subdoelstellingen werden voor de gehele periode van het deelprogramma door het bestuur vastgesteld en de operationele doelen worden jaarlijks door de afdeling Handhaving vastgesteld. In dit proces zijn enkele doelen aangepast.

- Verkeerd aangeboden grofvuil stickeren naar behoefte.

Inzicht in de afvoer van bedrijfsafvalstoffen in het stadsdeel

- 80 bedrijven controleren op afvoer van bedrijfsafvalstoffen.
- 90 controles bedrijven in verband met een verzoek tot laag tarief.

Minimaal 75 procent van de bewoners weet hoe ze moeten omgaan met afval

- Communicatie via verschillende kanalen.
- 6 keer voorlichting op scholen.
- Milieupolitie is aanwezig bij buurtbijeenkomsten.
- Milieupolitie probeert buurtbewoners te laten meewerken/-denken aan een schonere buurt door middel van het project A.U.B. (Adopteer Uw Bak)⁵ en streeft hierbij in ieder geval naar 20 buurtbewoners.

Losliggend asbest wordt in verband met de volksgezondheid zo spoedig en veilig mogelijk verwijderd uit de openbare ruimte

- Voorlichting via verschillende kanalen.
- 270 controles asbest op de openbare weg en woningen in samenspraak met Bouw- en Woningtoezicht.
- Zorg dragen voor de afvoer van asbest door een gecertificeerd bedrijf.

Het vrijhouden van de wallenkant, boten vastgemaakt aan gemeenteeigendommen en gezonken boten (bootwrakken) laten verwijderen

- 12 keer controleren overtreding.
- 2 keer publiceren grote schoonmaakactie in Stadsblad.
- 12 keer bestuurlijk aanschrijven.
- 8 keer bestuursrechtelijk in beslag nemen en opslaan op de Werf.
- Overleg 'constatering boten' met politie, Bouw- en Woningtoezicht en dienst Binnenwaterbeheer naar behoefte.

2500 fietswrakken verwijderen uit de openbare ruimte

- 20 keer opruimingsactie per buurt publiceren in huis-aan-huisblad.
- 2500 fietswrakken signaleren, verwijderen en afvoeren naar AFAC.
- 1 dag per maand fietswrakken verwijderen die door de milieuagenten zijn gesignaleerd en/of naar aanleiding van klachten/meldingen van bewoners en/of politie.

⁵ Bewoners dragen er zorg voor dat de vuilcontainer in hun buurt schoon is. Zij adopteren de vuilcontainer in hun omgeving als het ware.

90 procent van de winkeluitstallingen staat conform de uitstalvergunning

- 150 keer controle uitstalling conform uitstalvergunning bedrijven.
- 30 keer bestuursrechtelijk aanschrijven.
- 2 keer bestuursrechtelijk meevoeren en opslaan.

Alle objecten in het stadsdeel staan geplaatst conform een opbrek-/objectvergunning

- 280 keer controle geplaatste objecten conform objectvergunning.
- 2 keer bestuursrechtelijk aanschrijven.
- 4 keer bestuursrechtelijk meevoeren en opslaan.
- 10 keer strafrechtelijk optreden (PV).
- 280 keer controle van de openbare weg op eventuele schade na de werkzaamheden.
- 2 keer verhalen kosten.

De hondenbezitter in het stadsdeel houdt zich aan het hondenbeleid

- Communicatie via verschillende kanalen.
- Milieupolitie handhaaft het hondenbeleid per fiets of lopend (400 uur).
- 10 gerichte handhavingacties bij pleinen en probleemlocaties.
- Surveilleren in burger.
- 50 keer strafrechtelijk optreden (PV).⁶

De prioriteiten van het stadsdeel liggen op het gebied van het verkeer aanbieden van afval, het hondenbeleid, het verwijderen van fietswrakken en het verwijderen van asbest uit de openbare ruimte.

⁶ Dit aantal wijkt af van het in 2006 bestuurlijk vastgestelde aantal van honderd processen-verbaal. De operationele doelstellingen zijn een vertaling van de bestuurlijke doelen naar de in de praktijk verwachte haalbare doelen.

3 DOELTREFFENDHEID

3.1 Definitie

Doeltreffendheid is de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald. Met betrekking tot het handhaven in de openbare ruimte door de handhavers betekent dit dat de gestelde doelen dienen te worden behaald. Dit betekent concreet dat de straten schoon zijn en wel zo schoon als vooraf als doel van het beleid is vastgesteld. Aan de hand van de eerder besproken doelen gaan we in dit hoofdstuk na in hoeverre zij zijn behaald.

3.2 Bestuurlijke doelen

3.2.1 Algemene doelstellingen

De doelen zoals het dagelijks bestuur van het stadsdeel De Baarsjes deze heeft geformuleerd, zijn gehaald. Een schoonheidsgraad 4 is ruimschoots gehaald met een score van 4.4 op een schoonheidschaal van 1 op 5.¹ Daarmee kan worden geconcludeerd dat het stadsdeel schoon is.

Tabel 3.1 Gemiddelde schoonheidsgraad

Wijk	Dec. '07	Jan. '08	Maart '08	Juni '08
Geuzen-/Doesbuurt	3,62	4,21	4,62	4,66
Chassébuurt	3,75	4,21	4,57	4,50
Admiralenbuurt-Noord	4,00	4,28	4,40	4,36
Admiralenbuurt-Zuid	3,95	4,03	4,29	4,63
Postjesbuurt	3,83	4,08	4,69	4,38

Bron: Dienst Onderzoek en Statistiek (2008)

In 2008 is tweemaal een bewonerspanel gehouden. Hieruit blijkt dat bewoners tevreden zijn over de schoonheid van de straat. In mei 2008 was 67 procent tevreden over de schoonheid op straat, in september van dat jaar was dat 72 procent.² De te behalen doelstelling van het stadsdeel, zeventig procent van

¹ Het is de meting in schoonheidsgraden volgens de norm van de Stichting Nederland Schoon door de Dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam, waar de doelstellingen op zijn gebaseerd. Op 18 maart 2009 verscheen een rapport van de rekenkamer stadsdelen Amsterdam waarin het stadsdeel De Baarsjes met een alternatieve meetmethode tot een score 3 voor een schone openbare ruimte komt. Daarmee zou de doelstelling niet zijn gehaald. Een vergelijking tussen de gebruikte meetmethoden is te vinden in bijlage I van dit rapport.

² The Choice Marktonderzoek en Advies (2008). Resultaten digitale panel De Baarsjes. Meting schoonheid op straat, mei en september 2008.

de bewoners is tevreden met *de aanpak van zwerfvuil*, is nog niet te toetsen voor het jaar 2008. In 2006 was 64 procent van de bewoners tevreden over de aanpak van zwerfvuil.³ De Stadsdeelmonitor 2008 moet uitwijzen of in 2008 de zeventig procent is gehaald.⁴

3.2.2 Subdoelstellingen

De subdoelstellingen, zoals die zijn opgesteld in het deelprogramma Handhaving openbare ruimte, vertonen een logische samenhang met de hoofddoelen en zijn doordoor toereikend om de hoofddoelstellingen te behalen. Uit deze doelstellingen volgt helder wat men wil bereiken. Effect- en prestatiedoelstellingen lopen echter door elkaar en de meetbaarheid van de doelstellingen is niet altijd even duidelijk. Hieronder geven we aan in hoeverre deze doelstellingen SMART zijn geformuleerd.⁵

Tabel 3.2 Doelstellingen SMART geformuleerd?

Subdoelstelling	S	M	A	R	T
5 procent minder vervuiling rond containerlocaties (t.a.v. 2006)	X	X	X	X	X
Eind 2007 is 70 procent van de containerlocaties schoon zonder bijvuil	X	X	X	X	X
Inzicht in de afvoer van bedrijfsafvalstoffen	X	-	X	X	-
75 procent van de bewoners weet hoe ze moeten omgaan met afval	X	X	X	X	-
Het vrijhouden van de wallenkant	X	X	X	X	-
Het structureel verminderen van het aantal fietswrakken in de openbare ruimte (2500 per jaar verwijderen)	X	X	X	-	X
Minimaal 90 procent van de winkeluitstallingen conform uitstalvergunning	X	X	X	-	-
Alle objecten conform opbrek-/objectvergunning	X	X	X	-	-
De hondenbezitter houdt zich aan het hondenbeleid	X	-	X	-	-
200 processen-verbaal vervuiling containerlocaties per jaar	X	X	X	X	X
100 processen-verbaal hondenbeleid per jaar	X	X	X	X	X

³ Dienst Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam (2006). Stadsdeelmonitor De Baarsjes 2006. De bewoners centraal.

⁴ De Stadsdeelmonitor verschijnt één keer in de twee jaar. De rapportage over 2008 verschijnt pas eind 2009.

⁵ SMART houdt in: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

Alle doelstellingen zijn specifiek en acceptabel. De meeste doelstellingen zijn ook meetbaar. Het inzichtelijk krijgen van de afvoer van bedrijfsafvalstoffen en de mate waarin de hondenbezitter zich aan het hondenbeleid houdt, zijn dit niet. Vier doelstellingen zijn niet realistisch. Dit betreft de doelstellingen over het hondenbeleid, uitstalling- en objectvergunningen en fietswrakken. Ten slotte valt nog op dat niet alle doelstellingen tijdsgebonden zijn geformuleerd.

Zoals de portefeuillehouders in een gesprek met ons aangaven, is het opstellen van doelstellingen geen gemakkelijk proces. Een waterdicht kader voor de uitvoering van de handhaving in de openbare ruimte is dan ook niet op te stellen. Een formulering van de doelstellingen die SMART is, kan daar wel aan bijdragen. Daardoor kunnen achteraf beter uitspraken worden gedaan over de mate waarin de doelen zijn gehaald.

Een punt van aandacht is ook dat de doelstellingen vaak iets zeggen over een schone straat, maar dat de bijdrage die de handhavers openbare ruimte daaraan leveren moeilijk meetbaar is. Er zijn namelijk meerdere partijen, zoals de Afvalservice West en de veegdienst, die verantwoordelijk zijn voor schone straten. Daarom is de realisatie van de doelen nog geen garantie voor een effectieve werkwijze van de handhavers openbare ruimte.

3.3 Operationele doelen

Hieronder zullen we per doelstelling nagaan in hoeverre deze is behaald. Daarbij kijken we naar de subdoelstellingen en de doelstellingen die daaruit op operationeel niveau volgen. Uiteindelijk volgt een overzicht van alle te behalen doelen van de handhavers openbare ruimte en de mate waarin deze in 2008 zijn gehaald.

3.3.1 Afval

Subdoelen:

- *5 procent minder vervuiling rond containerlocaties.*
- *Inzicht in de afvoer van bedrijfsafvalstoffen in het stadsdeel.*
- *Losliggend asbest wordt in verband met de volksgezondheid zo spoedig en veilig mogelijk verwijderd uit de openbare ruimte.*

De normen die zijn gesteld voor 2008 waren tweehonderd processen-verbaal en vijfhonderd buurtschouwen. Deze normen zijn niet gehaald. Wel zijn er veel controles uitgevoerd. Oorzaken van deze tegenstrijdigheid zijn volgens betrokkenen te vinden in het feit dat overtreders zich wapenen tegen handhaving. Wanneer er bijvoorbeeld geen adresgegevens worden aangetroffen in een gecontroleerde vuilniszak, kan geen proces-verbaal worden opgemaakt.

Tabel 3.3 Verkeerd aanbieden van afval

Actie	2007	2008	Vershil
Aantal zakken gecontroleerd	1440	5695	+ 295 %
Aantal waarschuwingen	0	97	+
Aantal processen-verbaal	66	51	- 23 %
Aantal buurtschouwen	184	491	+ 365 %

Bron: Stadsdeel De Baarsjes

Door betrokkenen wordt erop gewezen dat de handhavers openbare ruimte in 2008 slechts één volwaardig buitengewoon opsporingsambtenaar in de gelederen hadden. Dit betekent dat slechts één inspecteur feitelijk bevoegd was processen-verbaal uit te schrijven. De inspecteurs beschikten wel allen over de boa-bevoegdheid. Zij moesten echter maanden wachten op hun beëdiging en vervolgens nog worden ingewerkt, waardoor zij deze bevoegdheid niet konden gebruiken. Deze personele problemen verklaren deels het verschil tussen het aantal gecontroleerde vuilniszakken en het aantal processen-verbaal. Dit verschil wordt grotendeels gecompenseerd met het aantal waarschuwingen. Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat de waarschuwingen niet het gehele jaar zijn geregistreerd. Het handhavingspotentieel van de handhavers openbare ruimte was in 2008 dus groter dan tabel 3.3 doet vermoeden. Intussen heeft men vijf boa's in dienst. Daarnaast zijn er nieuwe handhavingsmiddelen die kunnen worden ingezet, zoals de bestuurlijke strafbeschikking.⁶

Tabel 3.4 Doelen en realisatie huisvuil

Huisvuil	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	97	5	+
Opengemaakte vuilniszakken	5695	3000	+
Proces-verbaal	51	200	-
Bestuursrecht/opruimkosten	1	-	Nvt
Buurtschouwen	491	500	+/-

De doelen op het gebied van huisvuil zijn grotendeels gehaald, met uitzondering van het aantal processen-verbaal. De verklaring daarvoor kwam eerder al aan de orde.

⁶ Artikel 257ba WvSv bepaalt dat aan bestuursorganen, zoals gemeenten, maar ook aan boa's, de bevoegdheid kan worden gegeven een strafbeschikking uit te vaardigen. Sinds 1 januari 2009 kan de bestuurlijke strafbeschikking in de G4 worden gebruikt.

Tabel 3.5 Doelen en realisatie grofvuil

Grofvuil	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Onderzoek	78	-	Nvt
Waarschuwing	18	-	Nvt
Proces-verbaal	5	200	-
Sticker	3	Naar behoefte	Nvt
Bestuursrecht/opruimkosten	8	17	-

Op het gebied van grofvuil worden weinig doelen gesteld. De doelen die wel worden gesteld, worden echter niet gehaald. Ook hier is het feit dat slechts een deel van de handhavers bevoegd is om boetes uit te schrijven leidend in de verklaring. Grofvuil is daarnaast in mindere mate een prioriteit van de handhavers openbare ruimte, de afvaldienst haalt namelijk het grofvuil op. Het verwijderen van asbest in de openbare ruimte is een prioriteit, omdat het erg schadelijk is. In 2007 en 2008 is echter geen asbest in de openbare ruimte aangetroffen.

3.3.2 Fietswrakken

Subdoel:

- 2500 fietswrakken verwijderen uit de openbare ruimte.

De norm ten aanzien van het verwijderen van fietswrakken in 2008 was dat 2500 fietswrakken zouden worden verwijderd. Deze norm wordt niet gehaald. Tabel 3.6 laat dit zien.

Tabel 3.6 Verwijderen van fietswrakken

Actie	2007	2008	Vershil
Aantal fietswrakken verwijderd	1626	1608	-1%

De handhavers openbare ruimte kijken bij hun dagelijkse werkzaamheden of er fietswrakken in de openbare ruimte staan. Twee dagen in de week (donderdag en vrijdag) vinden er ook gerichte acties plaats op fietswrakken. De procedure rondom het verwijderen van fietswrakken is tijdrovend. Fietswrakken worden eerst gestickerd en vervolgens in detail beschreven. Dit gebeurt om de fietsen nog steeds te kunnen herkennen als de eigenaar de sticker verwijderd. Fietswrakken die er drie dagen na de waarschuwing nog staan, worden verwijderd. Iemand moet de wrakken losslijpen, op de auto leggen en meenemen naar de werf. De bezetting die daarvoor nodig is, kan niet altijd worden gerealiseerd. De 1600 verwijderde fietswrakken worden door de meeste betrokkenen, zowel op directieniveau als door de handhavers zelf, een mooi resultaat genoemd. Ter vergelijking wordt genoemd dat het aantal fietsparkeerplaatsen in het stadsdeel 11.000 is.

Tabel 3.7 Doelen en realisatie fietsenwrakken

Fietsen	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Gestickerde fietswrakken	1129	-	Nvt
Verwijderde fietswrakken	1431	-	Nvt
Verwijderde fietsen (rekken)	155	-	Nvt
Totaal verwijderde fietsen	1608	2500	-
Verwijderde bromfietsen	38	-	Nvt
Meevoeren en opslaan	2	-	Nvt

3.3.3 Honden

Subdoel:

- *De hondenbezitter in het stadsdeel houdt zich aan het hondenbeleid.*

De norm ten aanzien van de aanpak van hondenoverlast door de handhavers openbare ruimte is voor 2008 vastgesteld op vijftig processen-verbaal.⁷ De cijfers over 2007, 87 processen-verbaal, laten zien dat dit goed haalbaar is. In 2008 werden geen processen-verbaal geschreven, maar wel 85 keer een waarschuwing gegeven. Dit verschil valt wederom toe te schrijven aan het gebrek aan personeel in 2008 dat bevoegd is boetes te schrijven.

Tabel 3.8 Hondenoverlast

Actie	2007	2008	Vershil
Aantal processen-verbaal	87	0	-
Waarschuwing	0	85	+

Tabel 3.9 Doelen en realisatie hondenoverlast

Honden	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	85	-	Nvt
Proces-verbaal	0	50	-

Of de hondenbezitter zich ook daadwerkelijk aan het hondenbeleid houdt, is moeilijk te zeggen. Hondenpoep komt nog steeds voor in het lijstje met grootste ergernissen van bewoners. Dit is niet alleen in De Baarsjes zo. Ook in andere stadsdelen, en zelfs landelijk, wordt hondenpoep als één van de grootste ergernissen van burgers genoemd ten aanzien van de openbare ruimte.⁸

⁷ Dit aantal wijkt af van het in 2006 bestuurlijk vastgestelde aantal van honderd processen-verbaal. De operationele doelstellingen zijn een vertaling van de bestuurlijke doelen naar de in de praktijk verwachte haalbare doelen.

⁸ Zie bijvoorbeeld de Gemeentelijke Belevingsmonitor 2006 van Newcom Research & Consultancy.

3.3.4 Plak en klad

Ook het toezicht op het ongeoorloofd plakken van posters en het spuiten van graffiti behoort tot de werkzaamheden van de handhavers, hoewel dit niet in de hoofddoelen is opgenomen. De doelstelling voor 2008 was dat er dertig keer werd gehandhaafd. Dit is niet gehaald, zoals tabel 3.10 laat zien. Wel werden 33 sandwichborden verwijderd.

Tabel 3.10 Doelen en realisatie plak en klad

Plak/klad	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Bestuursrechtelijke handhaving	3	30	-
Verwijderde sandwichborden	33	-	Nvt

3.3.5 Objecten

Subdoel:

- *Alle objecten in het stadsdeel staan geplaatst conform een opbreek-/objectvergunning.*

Ook op objectvergunningen is gecontroleerd door de handhavers. De doelstelling voor 2008 was 280 controles. Dit doel is niet gehaald. Er hebben 63 controles plaatsgevonden. Bij deze controles is indien nodig een waarschuwing gegeven. In zes gevallen heeft dit geleid tot een proces-verbaal en in 28 gevallen tot bestuursrechtelijk optreden. Deze aantallen benaderen wel de gestelde doelen op die punten, zoals weergegeven in tabel 3.11. Het aantal geregistreerde ontvangen objectvergunningaanvragen in 2008 is 266. Dat zorgt ervoor dat met 280 controles sommige vergunningshouders meerdere keren worden gecontroleerd.

Tabel 3.11 Doelen en realisatie objecten

Objecten	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	63	-	Nvt
Proces-verbaal	6	10	-
Bestuursrecht	28	30	+/-
Schadezaken	4	2	+
Controle	63	280	-

3.3.6 Uitstallingen

Subdoel:

- *90 procent van de winkeluitstallingen staan conform de uitstalvergunning.*

De doelstellingen met betrekking tot uitstallingen worden niet gehaald. Eén van de oorzaken is de aanwezigheid van verschillende regimes. Sommige onder-

nemers hebben hun uitstallingen nog staan volgens oude regelgeving. Dit is geoorloofd, omdat de vergunning in het verleden is verstrekt. Andere ondernemers moeten zich wel aan de recente regelgeving houden. Voor de handhavers is het lastig doortastend op te treden op dit punt omdat ze niet één lijn kunnen trekken. Dat geldt als een voorwaarde voor handhavend optreden.

Tabel 3.12 Doelen en realisatie uitstallingen

Uitstallingen	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	4	1	+
Proces-verbaal	9	-	Nvt
Bestuursrecht	11	30	-
Controle	83	150	-

3.3.7 Terrassen

Eenzelfde constatering als voor de uitstallingen gaat op voor de terrassen. In het stadsdeel is nergens aangegeven, zoals elders in de stad wel het geval is, tot waar de terrassen mogen staan. Waar geen grenzen zijn getrokken, bemoeilijkt dat de handhaving. Terrassen worden overigens niet genoemd in de bestuurlijke doelstellingen. Het daarmee de vraag of terrassen door de handhavers moeten worden gecontroleerd.

Tabel 3.13 Doelen en realisatie terrassen

Terrassen	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	1	-	Nvt
Proces-verbaal	0	1	-
Bestuursrecht	6	30	-
Geresulteerd in vergunningaanvraag	6	-	Nvt

3.3.8 Boten

Subdoel:

- *Het vrijhouden van de wallenkant, boten vastgemaakt aan gemeenteeigendommen en gezonken boten (bootwrakken) laten verwijderen.*

Met betrekking tot boten en bootwrakken zijn door de handhavers in 2008 in totaal zeventien waarschuwingen gegeven. In hoeverre de algemene doelstelling, het vrijhouden van de wallenkanten, is gehaald, is niet duidelijk. Deze doelstelling is niet helder en meetgegevens zijn niet beschikbaar.

Tabel 3.14 Doelen en realisatie boten

Boten	Totaal in 2008	Doelstelling	Gehaald?
Waarschuwing	17	-	Nvt
Controle	0	12	-
Bestuursrecht	0	12	-

3.3.9 Bekendheid en tevredenheid onder bewoners

Subdoel:

- *Minimaal 75 procent van de bewoners weet hoe ze moeten omgaan met afval.*

Uit de Stadsdeelmonitor 2006 blijkt dat bewoners denken te weten hoe ze hun grofvuil aan moeten bieden. Negentig procent van de bewoners is hiervan op de hoogte. Daarmee is de doelstelling dat 75 procent van de bewoners weet hoe ze moeten omgaan met afval gehaald. De resultaten van de Stadsdeelmonitor 2008 moeten uitwijzen hoe het er nu mee staat. Deze resultaten zullen eind 2009 worden gepubliceerd. Zoals tabel 3.15 laat zien, is er wel een stijgende trend waarneembaar: de bekendheid is sinds 2004 verbeterd.

Tabel 3.15 Hoe kan u het grofvuil aanbieden?

	2004	2006
Ik kan het op ... dag voor de deur zetten	84	90
Ik kan het naar een afvalsorteerstation brengen	20	34
Ik kan het stadsdeel bellen om het op te halen	19	22
Anders	4	1
Weet niet, geen antwoord	2	1

Bron: Stadsdeelmonitor 2006

Het aantal klachten en meldingen in 2008 was 67. Deze meldingen komen binnen via het meldingssysteem KIM. De meeste meldingen worden dezelfde dag opgelost. De doelstelling is dat dit binnen 48 uur gebeurt.⁹ Deze doelstelling wordt dus gehaald. Ook vanuit de buurten klinkt het signaal dat snel wordt ingesprongen op telefonische meldingen bij de handhavers. De buurtcoördinator die we in het kader van dit onderzoek spraken, geeft dit aan en ook uit ander onderzoek komt dit beeld naar voren.¹⁰ De handhavers openbare ruimte worden als klantvriendelijk omschreven. Meldingen die binnenkomen, hebben vaak te maken met klachten over fietsen, vuilnis en graffiti.

3.3.10 Operationele doelen: algemeen

De handhavers openbare ruimte doen in grote lijnen wat er van ze verwacht wordt. Toch worden de gestelde operationele doelen slechts beperkt gehaald. Van de twintig gestelde doelen, zoals die eerder aan bod kwamen, werden er in 2008 zes gehaald of benaderd (dat is 30%). De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de handhavers openbare ruimte niet op volledige sterkte waren met maar één beëdigd inspecteur. In 2009 zijn alle inspecteurs bevoegd en beëdigd.

⁹ Dat is ook neergelegd in de Amsterdamse servicecode. Tachtig procent van de meldingen openbare ruimte moet binnen twee werkdagen worden afgehandeld.

¹⁰ Rekenkamer stadsdelen Amsterdam (2009). Schoonhouden van de openbare ruimte. Straatreiniging in 8 Amsterdamse stadsdelen vergeleken.

Tabel 3.16 Gehaalde doelen 2008 en inschatting 2009

Onderwerp	Doelen gehaald in 2008	Beoordeling haalbaarheid 2009
Huisvuil	3 / 4	4 / 4
Grofvuil	0 / 2	2 / 2
Fietsen	0 / 1	0 / 1
Honden	0 / 1	1 / 1
Plak/klad	0 / 1	1 / 1
Objecten	2 / 4	3 / 4
Uitstallingen	1 / 3	2 / 3
Terrassen	0 / 2	2 / 2
Boten	0 / 2	2 / 2
Totaal	6 / 20	17 / 20

In tabel 3.16 wordt een beoordeling gemaakt van de operationele doelen die wel te halen zijn met een team dat op sterkte is. We hebben in de linkerkolom aangegeven hoeveel van de gestelde doelen in 2008 zijn gehaald en hoeveel van de doelen wij als haalbaar in 2009 beschouwen. Naar onze verwachting zijn zeventien van de twintig gestelde doelen dan te behalen (85%), waarbij de winst te vinden is in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Drie doelen beschouwen we als onhaalbaar. Het gaat hier in de eerste plaats om de 2500 te verwijderen fietswrakken. Elk jaar worden ongeveer 1600 fietswrakken weggehaald. Dit lijkt het maximaal haalbare. Het verwijderen van de fietswrakken kost veel handelingen en daarmee tijd. De doelstelling van 2500 fietswrakken is gezien de jaarlijks behaalde aantallen niet realistisch. De andere twee operationele doelen die niet haalbaar zijn, hebben betrekking tot de objecten en uitstallingen. De doelen daarbij zijn respectievelijk 280 en 150 controles uit te voeren. Dit is erg veel en gezien het aantal uitgegeven vergunningen en de aard van de overtredingen niet realistisch. Om na te gaan of een object of een uitstalling volgens vergunning is geplaatst, is inzicht in de specifieke vergunningen nodig. Het ontbreken van een consistent vergunningenbeleid op dit gebied bemoeilijkt de handhaving. Het is lastig uit te leggen aan burgers dat er op basis van verschillende vergunningen voor anderen afwijkende regels gelden ten aanzien van dezelfde zaken.

4 DOELMATIGHEID

4.1 Definitie

Doelmatigheid is de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Met betrekking tot de handhavers openbare ruimte betekent dit schone straten met een zo beperkt mogelijke inzet van de inspecteurs en de middelen die zij tot hun beschikking hebben.

4.2 Doelmatigheid werkwijze handhavers openbare ruimte

4.2.1 Algemeen

In het vorige hoofdstuk gingen we na of de in het kader van de werkzaamheden van de handhavers openbare ruimte gestelde doelen worden gehaald. De conclusie daarbij is dat in grote lijnen gebeurt wat er moet gebeuren en dat de hoofddoelstellingen gehaald worden. Dit wil zeggen dat de straten schoon zijn en het merendeel van de bewoners tevreden is. De handhavers openbare ruimte leveren hieraan een bijdrage. Hoe groot deze bijdrage is, is niet altijd meetbaar omdat ook andere partijen werken aan schone straten. De doelmatigheid van de werkzaamheden moet met name worden afgelezen aan een efficiënte inzet van middelen om het doel te bereiken. In deze paragraaf bespreken we aan de hand van enkele indicatoren in hoeverre de huidige uitvoering van de handhavers openbare ruimte efficiënt is. In de volgende paragraaf komen knel- en verbeterpunten aan de orde.

4.2.2 Tijdsbesteding

Een indicator voor een efficiënte werkwijze is te vinden in de tijdsbesteding van de handhavers openbare ruimte. De werkplanning 2008 laat zien dat de handhavers ongeveer 73 procent van hun uren productief zijn. Dat wil zeggen dat zij die uren bezig zijn met hun werkzaamheden op straat. In de planning voor 2009 is de productiviteit lager, namelijk 61 procent. Uit de planning-schema's blijkt dat de indirecte uren voornamelijk opgaan aan administratieve taken (samenhangend met processen-verbaal) en cursussen. Deze cursussen zijn grotendeels verplicht en noodzakelijk voor de uitvoering van de handhavingstaak. Het gaat onder andere om handhavingcursussen, EHBO-cursussen en het halen van een rijbewijs E achter B. Ook die tijd hoort tot het uitvoeren van de hoofdtaak of is daar onlosmakelijk mee verbonden. Een alternatieve inzet van deze uren is daarom niet mogelijk. De inzet van mensen kan wat dat betreft dus niet veel efficiënter.

In tabel 4.1 hieronder wordt een overzicht gegeven van de productieve uren in 2008 en voor welke activiteiten deze zijn ingezet.

Tabel 4.1 Tijdsbesteding handhavers naar activiteit

Activiteit	Aantal uren	Percentage
Schouw grofafval/huisvuil	1500	24,4
Surveillance (algemeen)	1000	16,3
Spreekuur	750	12,2
Fietswrakken verwijderen	700	11,4
Meldingenafhandeling	660	10,7
Controle object- en opbrekvergunningen	300	4,9
Fietswrakken stickeren	300	4,9
Hondencontrole	250	4,1
Voorlichting schoonmaakacties	200	3,3
Controle bedrijfsafval	100	1,6
Observeren/wachtposten	100	1,6
Ondersteuning projecten	100	1,6
Controle uitstallingen/terras	70	1,1
Controle boten	50	0,8
Plak- en kladvandalisme	35	0,6
Controle hoog-laag tarief RRB	25	0,4
Asbest	10	0,2
Totaal	6150	100,0

De taken waar de handhavers openbare ruimte zich het meest mee bezig houden, komen overeen met de bestuurlijke prioriteiten die zijn gesteld. Controles op afval (24,4%) en fietswrakken (in totaal 16,3%) vormen de taken die de meeste tijd vergen. Andere taken die veel tijd met zich meebrengen, zijn meldingenafhandeling, spreekuur en algemene surveillance. Dit zijn activiteiten waarbij het bewonerscontact centraal staat en ook dat is een speerpunt van het beleid.

4.2.3 Kosten

Naast de tijdsbesteding zijn ook de kosten van de handhaving openbare ruimte relevant in het licht van de doelmatigheid. In 2007 waren de werkelijke kosten voor de handhaving openbare ruimte 661.638 euro. Het aantal fte werd in 2008 teruggebracht van 8 naar 6 en ook werden er minder mensen extern ingehuurd. Wel is er nog 25.000 euro extra uitgetrokken voor de invoering van de zondagsdiensten. Om die redenen kwamen de totale werkelijke kosten voor de handhaving openbare ruimte in 2008 uit op 515.245 euro. De kosten voor de handhavers openbare ruimte zijn in 2008 dus lager dan in 2007. De resultaten van de handhavers zijn er, zoals in het vorige hoofdstuk besproken, echter niet op achteruitgegaan. Op sommige punten zijn er in 2008 zelfs betere resultaten geboekt dan het jaar ervoor. Dit duidt op een efficiënte(re) inzet van middelen.

4.2.4 Uitvoering van taken

In hoofdstuk 2 werd het rooster van de handhavers openbare ruimte besproken. Daaruit blijkt dat programma dagelijks grotendeels hetzelfde is, behoudens actiedagen waarop bijvoorbeeld het verwijderen van fietswrakken op de agenda staat. Het idee achter een vast rooster is met name de integrale handhaving. Om het hele pakket aan handhavingstaken te kunnen dekken, zijn vaste rondes noodzakelijk. Voor een meer efficiënte werkwijze zouden de handhavers in navolging van andere stadsdelen specifieke taken kunnen krijgen, die zij voor een bepaalde periode uitoefenen. Volgens de handhavers en hun leidinggevendenden zal dit echter ten koste gaan van de arbeids-satisfactie. Daarnaast maakt het verdelen van de taken een integrale aanpak, zoals het stadsdeel die voorstaat, onmogelijk. Binnen de huidige kaders is daarom de uitvoering van taken efficiënt geregeld. Voor een meer efficiënte inzet zouden sommige taken achterwege moeten blijven. Een efficiency-verhoging is alleen mogelijk door de invulling van de doelen te veranderen. Dezelfde doelen zouden kunnen worden bereikt door duidelijker prioriteiten te stellen en operationeel alleen in te zetten op de taken die het meest bijdragen aan het verwezenlijken van de belangrijkste doelstellingen.¹ Deze doelstellingen kwamen eerder aan bod: het verkeerd aanbieden van afval, het hondenbeleid, het verwijderen van fietswrakken en het verwijderen van asbest uit de openbare ruimte. Echter, ook deze aanpak zou een integraal handhavingsbeleid bemoeilijken. Bovendien wordt operationeel, zoals tabel 4.1 laat zien, nu ook al ingezet op juist deze prioriteiten.

4.3 Knel- en verbeterpunten

Zoals in de vorige paragraaf aan bod kwam, kan de uitvoering efficiënter worden georganiseerd, maar dan alleen als de huidige beleidskaders worden verlaten. Het is de vraag of dit wenselijk is, nu met de huidige uitvoering de gestelde hoofddoelen worden gehaald. In gesprekken met betrokkenen kwamen wel knel- en verbeterpunten naar voren. Die bespreken we hieronder.

4.3.1 Zondagsdiensten

Eén van de vragen die we in dit onderzoek stellen, is die naar de behoefte aan zondagsdiensten van de handhavers openbare ruimte. Uit de gesprekken die we voerden, blijkt dat met name de stadsdeelraad voorstander is van de zondagsdiensten. De handhavers zelf hebben, na het draaien van twee zondagsdiensten, niet het idee dat zondagsdiensten veel opleveren. Wel is opvallend dat er op zondag meer grofvuil ligt. Dit wordt door andere

¹ In het handhavingsprogramma 2009 wordt hiermee al een begin gemaakt door een risicoanalyse te maken. Daaruit volgen zeven taken met de hoogste risico's en daarom de hoogste prioriteit. Deze prioriteiten zijn nog niet doorgevoerd in de operationele doelstellingen.

betrokkenen ook aangegeven als reden van de proef die nu plaatsvindt. Mensen klussen bijvoorbeeld in het weekend en bieden daarom meer afval aan. Een andere oorzaak voor meer grofvuil op zondag is dat in twee van de vijf buurten in De Baarsjes de vaste dag waarop het grofvuil wordt opgehaald de maandag is. Veel mensen bieden dit al op zondag aan. Hoewel dit eigenlijk pas vanaf 21.00 uur 's avonds mag, wordt hierop niet streng gehandhaafd. De eerste dag na het weekend dat in andere buurten grofvuil wordt opgehaald, is op dinsdag of woensdag. Ook de maandag en de dinsdag worden door alle betrokkenen als drukke dagen voor de handhavers openbare ruimte genoemd. Daarnaast is het zo dat er een proef loopt met het ophalen van grofvuil op zes dagen in de week, naast de vaste ophaaldagen. Daardoor is het voor bewoners onduidelijk wanneer zij wel of niet grofvuil mogen aanleveren, het wordt immers altijd opgehaald. Behalve op de zondag, waardoor er dan meer grofvuil op straat ligt. Wellicht dat een andere indeling van de grofvuildagen kan bijdragen aan een spreiding van de werkzaamheden, zonder dat zondagsdiensten wenselijk of nodig zijn.

Een knelpunt op zondag is dat andere diensten waarmee men doorgaans samenwerkt, zoals de afvalservice, op zondag niet aan het werk zijn. Dit belemmert de effectiviteit. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de zondagsdiensten nu vrijwillig, als overwerk, worden gedraaid. Mochten de zondagsdiensten standaard worden gedraaid, dan is er extra personeel nodig. Een evaluatie van de zondagsdiensten, die aan de hand van de proef nog tot juni 2009 plaatsvinden, moet uitwijzen of de zondagsdiensten hun meerwaarde bewijzen. De eerste bevindingen zijn niet positief.

4.3.2 Samenwerking andere partijen

Meerdere respondenten geven aan dat zij vinden dat de verschillende partijen die samen verantwoordelijk zijn voor schone straten in De Baarsjes, zoals de Afvalservice West en de veegdienst, te veel op eilandjes werken. Ondanks dat er samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd, en er in de praktijk ook wordt samengewerkt,² bestaat er niet zoiets als een gedeeld streven naar het samen zorgen voor een schone straat. Ieder houdt zich grotendeels bij zijn eigen taken. Een betere afstemming zal de effectiviteit van de werkzaamheden vergroten. Handhaven en het meteen oplossen van de situatie door een derde partij voorkomt klachten over situaties waar men al handhavend heeft opgetreden. Er wordt op dit moment door het stadsdeel gewerkt aan procesbeschrijvingen om de samenwerking tussen de partijen in goede banen te leiden.

² De Afvalservice haalt bijvoorbeeld verkeerd aangeboden grofvuil op, op aanwijzen van de handhavers.

4.3.3 Voorlichting

Verskillende betrokkenen noemen voorlichting als één van de verbeterpunten ten aanzien van de huidige werkwijze van de handhavers openbare ruimte. Preventief zouden zij meer kunnen betekenen dan momenteel het geval is. Ervaringen in het verleden leren echter dat externe partijen, met name scholen, niet enthousiast zijn om dergelijke voorlichtingsactiviteiten (mede) te organiseren. Daarnaast is eerder al geconcludeerd dat negentig procent van de bewoners weet hoe ze met afval moeten omgaan. Op het gebied van de voorlichting is dus weinig winst meer te behalen.

4.3.4 Processen-verbaal

Waar wel winst te behalen is, is op het gebied van de handhaving met boetes. Eerder is echter al uiteengezet dat de eerste resultaten van 2009 laten zien dat er op dit punt verbeteringen zijn ingezet. Alle handhavers openbare ruimte zijn, in tegenstelling tot in 2008, bevoegd tot het schrijven van processen-verbaal en maken hiervan gebruik. In het eerste kwartaal van 2009 werden 71 van de ten doel gestelde tweehonderd processen-verbaal met betrekking tot afval uitgeschreven.

4.3.5 Buurtonderzoek

Een andere taak die meerdere malen wordt genoemd als verbeterpunt is het buurtonderzoek. De handhavers openbare ruimte zouden meer de bewoners moeten opzoeken door bijvoorbeeld bij hen aan te bellen naar aanleiding van een vuile containerlocatie in hun buurt. Meer contact met de bewoners helpt ook bij het verbeteren van de zichtbaarheid van de handhavers openbare ruimte. Ook het feit dat zij niet altijd zichtbaar zijn, was één van de zaken die vanuit de raad werden genoemd ten aanzien van het in hun ogen niet goed functioneren van de handhavers openbare ruimte. Buurtonderzoek is repressief optreden met een preventief effect.

4.3.6 Nalevingsgedrag

Nalevingsgedrag zou een indicator moeten zijn voor het werk van de handhavers openbare ruimte. Een schone openbare ruimte zegt maar voor een deel iets over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de handhavers openbare ruimte. Omdat meerdere diensten zich bezighouden met het schoonhouden van de straat, valt het effect van de handhavers openbare ruimte daarop moeilijk te isoleren. De handhavers openbare ruimte onderscheiden zich van de andere diensten door toe te zien op nalevingsgedrag. Nalevingsgedrag is ook niet gemakkelijk te meten, maar er is wel een meetinstrument voor te ontwikkelen. Te denken valt daarbij aan het bijhouden van het aantal overtredingen door dezelfde bewoner of op dezelfde containerlocaties. Buurtonderzoek en handhavingsacties kunnen daarop worden afgestemd.

5 CONCLUSIE

De algemene conclusie van dit rapport luidt dat de doelen die het bestuur heeft gesteld aan de uitvoering en de resultaten van de handhavers openbare ruimte zijn gehaald. De subdoelstellingen die bij deze doelen zijn opgesteld, vormen een coherent geheel met de hoofddoelen. Ook de subdoelstellingen worden, voor zover te bepalen, grotendeels gehaald. Er valt dus te spreken van doeltreffend beleid. Sommige van de subdoelstellingen zullen wel duidelijker toetsbaar moeten worden geformuleerd. De vraag die daarnaast rijst, is in hoeverre de werkzaamheden van de handhavers openbare ruimte hebben bijgedragen aan het behalen van deze, over het algemeen zeer algemene, doelstellingen ten aanzien van schone straten. Meerdere partijen leveren hieraan namelijk in de praktijk hun bijdrage. In de doelstellingen moet sterker de nadruk liggen op de effectiviteit van de handhaving, af te meten aan bijvoorbeeld nalevingsgedrag. Deze effectdoelstellingen moeten verder worden uitgewerkt in operationele doelstellingen. Nu lopen deze doelstellingen vaak door elkaar heen.

Het gebruikte instrumentarium, neergezet in de operationele doelen, is toereikend om de huidige subdoelstellingen te behalen. De vraag die zich daarbij echter opdringt, is of er niet te veel instrumentarium wordt gebruikt om het doel te bereiken. Het aanbrengen van accenten binnen de operationele taken van de handhavers zou kunnen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen.

Op dit moment is het onduidelijk waar de prioriteiten liggen. Het doel is integrale handhaving. Daardoor wordt overal een beetje aandacht aan besteed, maar niet sterk ingezet op enkele speerpunten. Waar deze accenten er wel liggen, zijn zij niet altijd realistisch. Het verwijderen van 2500 fietswrakken per jaar is in het verleden bijvoorbeeld nog niet mogelijk gebleken. Door (nog) sterker in te zetten op de prioriteiten die er bestaan bij een schone openbare ruimte en op sommige punten de operationele doelen bij te stellen, is een doelmatiger handhaving in de openbare ruimte mogelijk.

6 AANBEVELINGEN

De bij dit onderzoek gevolgde onderzoeksopzet was gericht op het in een korte termijn verkrijgen van gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhavers openbare ruimte in het stadsdeel De Baarsjes. We hebben geprobeerd een beeld te krijgen van de mate waarin de doelen worden gehaald en waar verbeteringen mogelijk zouden zijn. De volgende aandachtspunten komen uit deze analyse naar voren:

1. De hoofddoelen die zijn gesteld, worden gehaald. Een heroriëntatie met betrekking tot de schoonheidsgraad is echter op zijn plaats. Het stadsdeel heeft zich bij het stellen van de doelen gebaseerd op de SNS-schoonheidsgraden en gaat ook van deze doelen uit bij de beoordeling van het beleid. Dit is op zich helder. De schoonheids-graden die door de rekenkamer worden gemeten, komen echter tot stand door middel van een meting waarin meer vuil wordt meegeteld. Deze meeromvattende meting sluit beter aan bij de beleving van bewoners en is daarmee een betere graadmeter.
2. Om naast de bestuurlijke doelen en de subdoelstellingen die daartoe moeten leiden ook de operationele (taak)doelstellingen te behalen, is herijking nodig. Een duidelijker onderscheid moet worden gemaakt tussen effect- en prestatiedoelen. Gelijktijdig moet worden gekeken welke operationele doelen het beste aansluiten bij (het behalen van) de bestuurlijke doelen. Waar deze aansluiting onvolledig is, kunnen operationele doelen worden geschrapt of bijgesteld.
3. Buurtonderzoek vergroot niet alleen de zichtbaarheid van de handhavers, maar kan ook een effectief instrument zijn om voor een schoner stadsdeel te zorgen. Er zou meer buurtonderzoek moeten plaatsvinden, omdat op die manier de gewenste repressie en preventie kunnen samengaan.
4. Hoewel zondagsdiensten op het eerste gezicht een goede oplossing lijken, zijn er op dit moment nog te weinig argumenten om voor de invoering van zondagsdiensten te pleiten. De eerste resultaten van enkele zondagsdiensten zijn nog niet van dien aard dat continuering van deze diensten voor de hand ligt. Ook de afwezigheid op zondag van anderen met wie men doorgaans samenwerkt, zoals de afvalservice, belemmert de effectiviteit. Een evaluatie moet uitwijzen of zondagsdiensten een vast deel van het surveillanceschema van de handhavers openbare ruimte moeten gaan uitmaken.

7 NIEUW NORMENKADER

Algemene doelstellingen

In plaats van de SNS-schoonheidsgraad 4 moet een schoonheidsgraad worden gekozen die aan de hand van de CROW-methode wordt gemeten. Hierin wordt meer vuil meegenomen en daarom is deze meting realistischer. De resultaten sluiten namelijk beter aan bij de perceptie van bewoners ten aanzien van een schone straat. Omdat De Baarsjes nu een schoonheidsgraad 3 scoort volgens die meetmethode kan een schoonheidsgraad van 4 als langetermijndoel blijven staan.

De norm dat zeventig procent van de bewoners tevreden moet zijn met de aanpak van zwerfvuil blijft realistisch en goed te meten aan de hand van de Stadsdeelmonitor.

Subdoelstellingen en operationalisering

De subdoelstellingen zijn geformuleerd als effectdoelen. De doelstellingen zijn zo geformuleerd dat er een gewenste eindsituatie uit spreekt. Deze eindsituatie moet worden bereikt als de operationele doelstellingen worden gehaald.

- Afval

Subdoelstellingen

1. In 2009 is er 5 procent minder vervuiling rond containerlocaties (ten aanzien van 2006).
2. Minimaal 75 procent van de bewoners weet eind 2009 hoe ze moeten omgaan met afval.
3. Het stadsdeel is asbestvrij. Losliggend asbest is zo spoedig (in ieder geval binnen 24 uur) en veilig mogelijk verwijderd uit de openbare ruimte.
4. De afvoer van bedrijfsafvalstoffen in het stadsdeel verloopt volgens de regels. Alle bedrijven met meer dan vier hectoliter afval per week hebben een contract met het stadsdeel of een particuliere inzamelaar voor de afvoer hiervan.

Operationele doelen

- 3000 vuilniszakken controleren.
- 200 processen-verbaal.
- 500 buurtschouwen.
- 20 keer bestuursrecht.
- 80 controles op afvoer bedrijfsafval.

- 90 controles laag tarief bedrijfsafval.

- Fietswrakken

Subdoelstelling

5. Maximaal 5 procent van de in de openbare ruimte gestalde fietsen is als een fietswrak aan te merken.

Operationeel doel

- 1750 fietswrakken verwijderen.

- Honden

Subdoelstelling

6. 90 procent van de hondeneigenaren heeft (bij controle) een opruimmiddel bij zich.

Operationele doelen

- 10 keer gerichte handhavingsactie.
- 100 processen-verbaal.

- Objecten

Subdoelstelling

7. Alle objecten in het stadsdeel staan in 2009 geplaatst conform een opbrek-/objectvergunning.

Operationele doelen

- 10 processen-verbaal.
- 30 keer bestuursrecht.
- Alle uitgegeven vergunningen in 2009 controleren.

- Boten

Subdoelstelling

8. Er liggen geen bootwrakken, boten vastgemaakt aan gemeenteeigendommen en gezonken boten (bootwrakken) worden binnen 24 uur verwijderd.

Operationele doelen

- 12 keer bestuursrecht.
- 12 controles.

- Uitstallingen

Subdoelstelling

9. 90 procent van de winkeluitstallingen staan conform de uitstalvergunning.¹

Operationele doelen

- 30 keer bestuursrecht.
- 100 controles uitstallingen.

¹ Nog niet te handhaven zolang er verschillende vergunningenregimes bestaan. Wanneer deze worden gelijkgetrokken, kan deze doelstelling van kracht worden.

LIJST GEBRUIKTE DOCUMENTEN

Beleidsstukken

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (2004)
Afdelingsplan milieupolitie 2006
Handhaving milieupolitie 21 maart 2006
Deelprogramma Handhaving openbare ruimte (2006)
Plan van Aanpak Terugdringing Vervuiling Openbare Ruimte (2006)
Stadsdeelmonitor De Baarsjes 2006
Format jaarplanning 2007
Doelstellingen 2007
Werkplanning 2007
Gegevens milieupolitie 2007 staf
Benchmark jaarverslagen 2007
Milieuprogramma 2007-2008
Kostenoverzicht milieupolitie 2007-2008
Milieuverslag 2007
Actieplan Verbetering Schoonheid op Straat (2008)
Focus 2008
Doelstellingen 2008
Werkplanning 2008
Hondenbeleid 2008
Format jaarplanning 2008
Doelstellingen 2009
Focus 2009
Handhavingsprogramma 2009
Werkplanning 2009
Werkroosters handhavers 2009
Milieuprogramma 2009-2010

Overige literatuur

Dienst Onderzoek en Statistiek (2008). Amsterdam in cijfers 2008.

Newcom (2006). Gemeentelijke belevingsmonitor 2006.

The Choice (2008). Resultaten digitale panel De Baarsjes.

Rekenkamer stadsdelen Amsterdam (2009). Schoonhouden van de openbare ruimte. Straatreiniging in 8 Amsterdamse stadsdelen vergeleken.

Lijst geïnterviewde personen

De heer Paul Berkers - Buurtcoördinator

De heer Ab Cherribi - Portefeuillehouder Openbare Ruimte

De heer Rik Hansen - Beleidsadviseur Strategie en Beleid

De heer Henk Herders - Teamleider Handhaving

Mevrouw Willeke Hiskemuller - Afdelingsmanager Handhaving

De heer Coos Hoebe - Portefeuillehouder Openbare Ruimte

De heer Peter Lans - Directeur Dienstverlening en Realisatie

BIJLAGE

BIJLAGE I

Vershil in meetmethode dienst Onderzoek en Statistiek en rekenkamer

De resultaten die volgen uit het recent (18 maart 2009) verschenen rapport van de rekenkamer stadsdelen Amsterdam wijken af van de resultaten van de halfjaarlijkse zwerfvuilmeting van de dienst O&S. In de metingen van O&S, waarnaar in onze rapportage wordt verwezen, wordt een gemiddelde schoonheidsgraad vermeld van 4.4 op een schaal van 1 op 5. Hiermee is de doelstelling van het stadsdeel De Baarsjes ten aanzien van een schone straat, een score 4, gehaald. Het rekenkamerrapport laat een score 3 zien voor De Baarsjes. Daarmee zou deze doelstelling niet worden gehaald.

Het verschil in resultaten valt grotendeels te verklaren door verschillen in de gebruikte methodes. In de schouw van de rekenkamer wordt de landelijke CROW-methode aangehouden, die ook door het ministerie van VROM wordt gebruikt. Daarbij wordt meer vuil als 'zwerfvuil' meegeteld dan bij de methode van O&S.

