

# *horen, zien en schrijven*

*optreden van stadswachten in de openbare ruimte*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**





# *horen, zien en schrijven*

*optreden van stadswachten in de openbare ruimte*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



## voorwoord

Het door en door Rotterdamse fenomeen van stadswachten is niet alleen één van de meest zichtbare diensten in het publieke domein, maar tevens een dienst met een brede handhavingstaak en vaak mikpunt van media en politiek. Kortom, een dienst die onder moeilijke omstandigheden haar werkzaamheden moet verrichten. Het is dan ook niet zo vreemd dat het college in zijn reactie aangeeft dat de medewerkers zich in hun werk gesteund dienen te weten en te voelen door het gemeentebestuur en de raad.

Een rekenkameronderzoek kan door haar kritische insteek daardoor gemakkelijk de indruk wekken dit gevoel in mindere mate te delen. Dat is echter niet het geval. Er heeft nadrukkelijk geen onderzoek plaatsgevonden naar het functioneren van individuele stadswachten. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de werking van het systeem van management control (aansturing; opleidingen; procedures, etc.) en de resultaten daarvan.

Wel is het onderzoek mede gebaseerd op een vorm van participatieve observatie gedurende een langere periode. Deze vorm van onderzoek biedt niet alleen goed zicht op de wijze waarop stadswachten in het publieke domein hun werk doen, maar biedt tevens zicht op de wijze waarop de stadswachten zich gefaciliteerd voelen en zijn door het systeem van management control. Dat hier ruimte is voor de nodige verbetering mag uiteraard geen verbazing wekken en kan en mag niet uitgelegd worden als kritiek op het functioneren van de individuele stadswacht.

Politiek gevoelige onderzoeken zoals het onderhavige onderzoek vereisen bovendien een hoge mate van zorgvuldigheid en nauwkeurigheid, niet alleen van de zijde van de rekenkamer, maar tevens voor wat betreft de bestuurlijke reactie van het college. Op dat punt had de collegereactie meer accuraat moeten zijn.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van de Bestuursdienst en Stadstoezicht. Ook heeft zij meegelopen met de diensten van veel stadswachten. De rekenkamer is hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Shona Dickson, Willem Gordijn, Ad Schreijenberg, Kees de Waijer en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra  
*Directeur Rekenkamer Rotterdam*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**

## deel 1 bestuurlijke nota

### 1 inleiding

11	1-1	aanleiding
11	1-2	doel- en probleemstelling
11	1-3	leeswijzer

### 2 conclusies en aanbevelingen

13	2-1	hoofdconclusies
14	2-2	toelichting op hoofdconclusies
22	2-3	aanbevelingen

### 3 reactie en nawoord

25	3-1	reactie B en W
31	3-2	nawoord

## deel 2 nota van bevindingen

### 1 inleiding

39	1-1	inleiding
39	1-2	functie van stadswachten
39	1-2-1	soorten stadswachten
40	1-2-2	bevoegdheden
40	1-2-3	positie
41	1-2-4	rollen
42	1-3	enkele feiten en cijfers
43	1-4	doel- en vraagstelling
43	1-5	afbakening
43	1-6	leeswijzer

### 2 financiële context

45	2-1	inleiding
45	2-2	kosten en baten
45	2-2-1	vooraf
46	2-2-2	verantwoording Stadstoezicht
46	2-2-3	baten en lasten Stadstoezicht
46	2-2-4	baten handhavers
48	2-2-5	lasten van handhavers
49	2-3	taakstellingen
49	2-3-1	vooraf
49	2-3-2	consequenties taakstelling voor Stadstoezicht
49	2-3-3	uiteindelijke invulling taakstelling 72 fte
51	2-3-4	mogelijke verdere krimp
52	2-4	450 handhavers in 2014
52	2-4-1	collegedoelstelling
52	2-4-2	gevolgen van taakstelling

52	2-4-3	aanwezigheid op straat
	<b>3</b>	<b>bepalen prioriteiten, doelen en inzet</b>
55	3-1	inleiding
56	3-2	bestuurlijke doelen
56	3-2-1	meetbare collegedoelen
57	3-2-2	aandacht in de raad
57	3-3	ambtelijke vastlegging prioriteiten en doelen
57	3-3-1	problemen
58	3-3-2	prioriteiten
59	3-3-3	meetbare doelen
60	3-4	operationele strategie
60	3-4-1	logische aansluiting prestaties en effecten
61	3-4-2	samenhang met andere instrumenten en actoren
61	3-5	inzichtelijkheid inzet
	<b>4</b>	<b>waarborgen kennis en vaardigheden</b>
65	4-1	inleiding
66	4-2	functie-eisen en competenties
70	4-3	werving
72	4-4	kwaliteit opzet opleiding en training
74	4-5	kwaliteit examinering
76	4-6	waarborging kwaliteit stadswachten
77	4-7	kwaliteit personeelsbestand
78	4-8	aansluiting opleiding en werkzaamheden op straat
	<b>5</b>	<b>optreden van stadswachten</b>
81	5-1	inleiding
81	5-1-1	normen
82	5-1-2	beoordeling invulling discretionaire bevoegdheid
83	5-1-3	leeswijzer
83	5-2	parkeren
83	5-2-1	vooraf
84	5-2-2	fiscale parkeerovertredingen
91	5-2-3	overig optreden bij fiscale parkeercontroles
92	5-2-4	fout parkeren
100	5-2-5	overig optreden fout parkeren
101	5-3	verkeersovertredingen
106	5-4	afval en vervuiling
113	5-5	heel
115	5-6	honden
116	5-7	persoonsoverlast
118	5-8	gastheerschap en overige contacten
121	5-9	openbare orde bij evenementen
122	5-10	bikers
122	5-11	overig
123	5-12	klachten over optreden
	<b>6</b>	<b>verklaringen</b>
127	6-1	inleiding
127	6-2	schriftelijke werkinstructies



128	6-3	delen van informatie
129	6-4	leren invulling geven aan discretionaire bevoegdheid
131	6-5	sturen op bonnen en andere interventies
132	6-6	wijkgerichtheid van de inzet
133	6-7	samenwerking met de politie
133	6-8	aansluiting taken en competenties
134	6-9	druk van imago en publieke opinie

## **7 resultaten**

135	7-1	inleiding
136	7-2	prestaties van Stadstoezicht
138	7-3	parkeren
138	7-3-1	twee wijzen van handhaving
138	7-3-2	naheffingsaanslagen
140	7-3-3	parkeerboetes (Mulder)
141	7-4	verkeersovertredingen
142	7-5	afval en vervuiling
142	7-5-1	huisvuil
144	7-5-2	afval
145	7-5-3	fietswrakken
146	7-5-4	heel
148	7-6	honden
149	7-6-1	aanlijnplicht
149	7-6-2	hondenpoep
150	7-7	jongerenoverlast

## **deel 3 bijlagen**

155	<b>bijlage 1</b>	onderzoeksverantwoording
156	<b>bijlage 2</b>	participerende observatie
162	<b>bijlage 3</b>	geraadpleegde bronnen
164	<b>bijlage 4</b>	geraadpleegde en geïnterviewde personen
165	<b>bijlage 5</b>	lijst van afkortingen



***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Stadswachten in Rotterdam zijn belast met toezicht en handhaving op uiteenlopende terreinen. Sinds 2009 is het zogenoemde handhavingsrepertoire van stadswachten (bestaande uit onder meer fiscale parkeerovertredingen, verkeerd parkeren, hondenpoep en wildplassen) uitgebreid met de bestuurlijke strafbeschikking en hebben stadswachten een beperkte geweldsbevoegdheid gekregen. Het meest zichtbaar voor burgers is de inzet van stadswachten in de openbare ruimte, dus op straat. Die inzet heeft sinds 2009 de nodige aandacht gehad in de raad en in de media, zowel in positieve als in negatieve zin.

Tegen die achtergrond is op 21 april 2011 vanuit een groot deel van de commissie BVM het verzoek gekomen aan de rekenkamer om te bezien in hoeverre een onderzoek naar Stadstoezicht opportuun is, in het bijzonder naar het optreden van stadswachten in de openbare ruimte. Dat verzoek en de hierboven geschetste achtergrond vormden tezamen de aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek naar stadswachten uit te voeren.

## 1-2 doel- en probleemstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in en te oordelen over opzet, sturing, uitvoering en resultaten van toezicht en handhaving door stadswachten in de openbare ruimte.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

- Hoe waarborgt en stuurt de gemeente het optreden van stadswachten en leidt hun optreden tot de beoogde resultaten?

## 1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.





## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college beoogt met de inzet van stadswachten als brede handhavers de 'kleine ergernissen' aan te pakken. De aanpak van kleine ergernissen is zichtbaar in het dagelijks optreden van stadswachten in de openbare ruimte, maar niet in de volle breedte. Een groot deel van het optreden van stadswachten heeft namelijk te maken met betaald parkeren. Bovendien richt het optreden van stadswachten zich nauwelijks op ergernissen als overlast van honden(poep) en jongerenoverlast.
- 2 Oorzaken dat de aanpak van kleine ergernissen niet in de volle breedte zichtbaar is in het dagelijks optreden van stadswachten, zijn:
  - a Stadswachten gaan meestal de straat op met een algemene opdracht om breed te handhaven en dus niet gericht op een specifieke kleine ergernis
  - b De beoogde bonnenopbrengst is voor het overgrote deel gericht op fiscale parkeerovertredingen (niet betalen voor een parkeerplaats).
  - c Te weinig stadswachten beschikken over de benodigde communicatieve competenties om op te treden bij de aanpak van ergernissen als jongerenoverlast en overlast van honden(poep).
- 3 Door recente reorganisaties binnen Stadstoezicht zullen stadswachten flexibel worden ingezet in verschillende wijken. Hierdoor zullen zij minder in staat zijn te functioneren als 'ogen en oren' in de wijk. Dit doet afbreuk aan de rol van stadswachten die in het collegewerkprogramma wordt beoogd en kan gevolgen hebben voor de samenwerking met de politie.
- 4 De wijze waarop stadswachten hun discretionaire bevoegdheid uitoefenen leidt tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties. Daarnaast pakken stadswachten wanneer zij direct contact met burgers hebben meestal niet door. In communicatie met overtreders is hun optreden soms onhandig. Een enkele keer is het optreden discutabel. Dit alles vormt een risico voor het gezag van stadswachten.
- 5 Oorzaken voor onvolkomenheden in het optreden van stadswachten zijn:
  - a De doorlopende training van stadswachten ná afronding van hun opleiding tot brede handhaver is te weinig gericht op communicatieve vaardigheden. Daarnaast worden stadswachten in hun werk te weinig begeleid.
  - b Binnen Stadstoezicht worden relevante informatie en ervaringen met betrekking tot concrete handhavingssituaties onvoldoende systematisch vastgelegd en gedeeld.
  - c De schriftelijke werkinstructies van stadswachten laten ruimte voor niet eenduidig optreden.

- d Stadswachten ervaren de druk van een slecht imago en publieke opinie. Dit maakt optreden voor hen moeilijker.
- 6 Stadswachten die op straat toezicht houden en handhaven bejegenen burgers over het algemeen vriendelijk en correct, *in ieder geval in situaties waarin geen sprake is van escalatie van de situatie*. Daarnaast geven zij invulling aan de door het college beoogde rol van gastheerschap.
- 7 Het is aannemelijk dat de inzet van stadswachten bijdraagt aan de vermindering van afval en vervuiling op straat en aan de staat van de buitenruimte ('heel'). Of de inzet van stadswachten leidt tot vermindering van parkeeroverlast is niet vast te stellen en er is geen zichtbare relatie tussen het aantal fiscale parkeerboetes en een hogere betalingsgraad. De inzet van stadswachten zal niet substantieel hebben bijgedragen aan een vermindering van overlast door verkeersovertredingen, van hondenpoep en van jongeren.
- 8 De raad is onduidelijk geïnformeerd over de realisatie van de collegedoelstelling om het aantal brede handhavers in de openbare ruimte te doen stijgen van 300 naar 450. Wat betreft de wijze waarop de bezuiniging van 72 formatieplaatsen van stadswachten wordt ingevuld, is de raad voor een voldongen feit gesteld.

## 2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *Het college beoogt met de inzet van stadswachten als brede handhavers de 'kleine ergernissen' aan te pakken. De aanpak van kleine ergernissen is zichtbaar in het dagelijks optreden van stadswachten in de openbare ruimte, maar niet in de volle breedte. Een groot deel van het optreden van stadswachten heeft namelijk te maken met betaald parkeren. Bovendien richt het optreden van stadswachten zich nauwelijks op ergernissen als overlast van honden(poep) en jongerenoverlast.*
- Tijdens de meeloopdiensten van de rekenkamer zijn er in totaal 366 observaties die met betaald parkeren te maken hebben. Op het totaal aantal observaties (1.102) is dit veel, namelijk een derde.
  - De bonnenproductie betreft vooral parkeersovertredingen en vuil. In 2011 zijn door stadswachten in Rotterdam 270.000 fiscale parkeerboetes opgelegd, 89.690 boetes voor Mulderbonnen (fout parkeren en verkeersovertredingen), 14.300 voor weggehaalde fietsen, 17.766 huisvuilboetes en 213 afvalboetes. Voor alle overige overtredingen zijn in 2011 in totaal 1.600 boetes uitgeschreven.
  - Het handelen van stadswachten wordt in zeer beperkte mate gekenmerkt door zaken als niet aangeliende honden en hondenpoep. Tijdens de meeloopdiensten had slechts 2% van de 1.102 observaties iets met honden te maken.
  - Tijdens de reguliere diensten wordt zelden gecontroleerd op overlastgevers en als het gebeurt, is het tamelijk ongericht. Slechts 2% van de observaties heeft betrekking op (mogelijk) overlastgevende personen. Geen enkele keer is er daadwerkelijk sprake geweest van contact met overlastgevende jongeren of hangjongeren.
- 2 *Oorzaken dat de aanpak van kleine ergernissen niet in de volle breedte zichtbaar is in het dagelijks optreden van stadswachten, zijn:*
- a *Stadswachten gaan meestal de straat op met een algemene opdracht om breed te handhaven en dus niet gericht op een specifieke kleine ergernis.*

- Er is geen expliciete verdeling van de inzet van stadswachten op thema's. Gedachte hierachter is volgens Stadstoezicht dat vanuit de aanwezigheid en surveillance op straat zich op ieder moment een kleine ergernis kan voordoen waartegen de brede handhaver dan passend kan optreden.
- Het college heeft bij de aanpak van kleine ergernissen niet geformuleerd welke problemen prioriteit hebben en heeft er geen meetbare doelen voor gesteld.
- Binnen de clusters van Stadstoezicht zijn er voorbeelden van meetbaar geformuleerde effecten met betrekking tot kleine ergernissen, maar slechts in één van de vier (inmiddels drie) clusters gebeurt dit systematisch.

*b De beoogde bonnenopbrengst is voor het overgrote deel gericht op fiscale parkeerovertradingen (niet betalen voor een parkeerplaats).*

- In elk van de (toen nog) vier clusters van Stadstoezicht zijn beoogde prestaties geformuleerd in de vorm van een bonnenopbrengst. In elk cluster is meer dan de helft van de beoogde opbrengst gericht op fiscale parkeerboetes.
- In de dienstbegroting van Stadstoezicht worden vooraf verwachte baten opgenomen voor fiscale parkeerboetes en boetes voor Mulderfeiten (zoals fout parkeren). Het overgrote deel van de verwachte baten uit boetes betreft fiscale parkeerboetes, namelijk 239.700, tegenover 38.800 Mulderbonnen en 1.600 bonnen vanwege overige overtradingen.
- Stadswachten worden individueel onder meer beoordeeld op het aantal uitgeschreven bonnen en andere interventies. Een dergelijke indicator is voor leidinggevendenden van stadswachten wellicht nodig om het functioneren van stadswachten te beoordelen. De beoordeling op interventies leidt er echter toe dat stadswachten deze interpreteren als een bonnenquotum. Het 'bonnen schrijven om bonnen te produceren' wordt hierdoor in de hand gewerkt.
- De rekenkamer heeft waargenomen dat het voor stadswachten gemakkelijker is aan het aantal te realiseren interventies te voldoen, als zij bekeuringen uitschrijven voor fiscale parkeerovertradingen zonder contact met de overtreder ('de bon onder de ruitenwisser').
- De rekenkamer heeft geobserveerd dat de keuze van de locaties die stadswachten aandoen tijdens reguliere surveillances en de route die zij daarbij afleggen, wordt bepaald door waar betaald parkeren geldt en waar zij dus fiscale parkeercontroles kunnen uitvoeren. Het gaat daarbij niet alleen om fiscaal controleurs, maar ook om de boa's en brede handhavers.

*c Te weinig stadswachten beschikken over de benodigde communicatieve competenties om op te treden bij de aanpak van ergernissen als jongerenoverlast en overlast van honden(poep).*

- Brede handhavers moeten competent zijn om op te treden tegen alle typen kleine ergernissen die zij tijdens hun surveillance tegenkomen. Onder die kleine ergernissen vallen onder meer hondenpoep en jongerenoverlast. De brede handhavers moeten dus ook competent zijn om tegen die twee vormen van overlast op te treden.
- Om te interveniëren bij jongerenoverlast is het volgens de clustermanagers van belang om het gesprek aan te gaan met jongeren op straat. Het merendeel van de stadswachten heeft dit volgens de clustermanagers 'niet in de vingers'.
- Specifiek voor het optreden tegen jongerenoverlast zijn er stadswachten die tot straatcoaches worden opgeleid. In 2012 wordt het aantal straatcoaches uitgebreid van acht naar twaalf. Dit betekent dat het overgrote deel van de stadswachten niet tot straatcoach wordt opgeleid en de benodigde extra competenties niet krijgt aangeleerd.

- Volgens de clustermanagers zijn voor het optreden tegen overlast van hondenpoep forse taalvaardigheid en communicatietechnieken nodig en beschikken niet alle stadswachten hierover.
  - Acties van Stadstoezicht waarbij stadswachten in burgerkleding hondenbezitters op heterdaad betrapten bij een overtreding bij het uitlaten van hun hond (de hond niet aangeliend en/of hondenpoep niet opgeruimd) hebben geleid tot incidenten met burgers.
- 3 *Door recente reorganisatie binnen Stadstoezicht zullen stadswachten flexibel worden ingezet in verschillende wijken. Hierdoor zullen zij minder in staat zijn te functioneren als 'ogen en oren' in de wijk. Dit doet afbreuk aan de rol van stadswachten die in het collegewerkprogramma wordt beoogd en kan gevolgen hebben voor de samenwerking met de politie.*
- Om bij te dragen aan de collegetargets veiligheid uit het collegewerkprogramma vindt het college het van belang dat stadswachten kennis hebben van de wijk waar zij worden ingezet.
  - Stadswachten worden door de reorganisatie 'flexibeler' ingezet, waardoor zij minder in een vaste wijk optreden. Hierdoor hebben zij minder kennis van de wijk waarin zij optreden. Daardoor zullen zij minder in staat zijn om invulling te geven aan het functioneren als 'ogen en oren in de wijk'.
  - Tijdens meeloopdiensten heeft de rekenkamer geconstateerd dat stadswachten die relatief onbekend zijn in de wijk, bepaalde overtredingen (zoals een hoogwerker op de stoep) gedogen omdat daar mogelijk (hen onbekende) afspraken over zijn gemaakt.
  - De verminderde wijkgerichtheid van de inzet van stadswachten bemoeilijkt de samenwerking tussen stadswachten en politie bij de handhaving. De clustermanagers hebben aangegeven dat contacten van stadswachten met de politie 'ingewikkelder' worden. Stadswachten hebben namelijk geen vaste contactpersoon meer bij de politie, nu ze in verschillende wijken worden ingezet.
  - De politie heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat de flexibele inzet van stadswachten de samenwerking lastig maakt.
  - Informatie wordt door stadswachten in gezamenlijke briefings met de politie onvoldoende gedeeld. Dit bemoeilijkt de samenwerking met de politie bij de reguliere handhaving op straat.
  - Gezamenlijk debriefings van stadswachten en politie vinden niet plaats.
- 4 *De wijze waarop stadswachten hun discretionaire bevoegdheid uitoefenen leidt tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties. Daarnaast pakken stadswachten wanneer zij direct contact met burgers hebben, meestal niet door. In communicatie met overtredders is hun optreden soms onhandig. Een enkele keer is het optreden discutabel. Dit alles vormt een risico voor het gezag van stadswachten.*
- Stadswachten beschikken over een discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat zij vrije beslissingsruimte hebben hoe te handhaven in een bepaalde situatie.
  - De wijze waarop stadswachten die bevoegdheid uitoefenen leidt echter in de praktijk tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties; voor dezelfde overtreding in vergelijkbare situaties wordt de ene burger wel beboet, de andere niet, zo blijkt uit de observaties van de rekenkamer tijdens meelopen met stadswachten.
  - Zo hanteren stadswachten bij het handhaven op fiscale parkeerovertrredingen en fout parkeren eigen beleidsregels die afwijken van de formele werkinstructies.

- Die 'eigen' beleidsregels betreffen onder meer de aan te houden coulantetijd bij een verlopen parkeerticket. Sommige stadswachten houden in bepaalde gevallen een coulantetijd aan van een half uur. Dat is aanzienlijk langer dan de coulantetijd van vijf minuten die in de werkinstructie staat.
  - Een andere 'eigen' beleidsregel die sommige stadswachten wel en andere niet hanteren is dat voor een fiscale parkeerovertrading nooit een boete wordt gegeven als de overtreder zelf naar zijn auto komt lopen en in gesprek gaat met de stadswacht.
  - In het geval van 'klemmetjes' (in de containerklep vastzittende vuilniszakken) verschilt de interpretatie van stadswachten op welke grond mag worden beboet.
  - Afspraken met deelgemeente over fout parkeren worden door stadswachten niet altijd consequent uitgevoerd (bijvoorbeeld waar te gedogen of niet).
  - Bij de verkeersovertradingen 'fietsen op de stoep' en 'door rood licht lopen' wordt door stadswachten vooral gewaarschuwd en niet bekeurd. Stadswachten veronderstellen namelijk dat hiervoor alleen bekeurd moet worden in een gerichte actie. Deze veronderstelling is onjuist.
  - In het geval van de verkeersovertrading 'tegen de rijrichting in rijden' is er sprake van het niet kennen van de eigen bevoegdheid.
- 
- In situaties waarbij stadswachten direct contact hebben met een burger die een fiscale parkeerovertrading begaat of fout parkeert, pakken zij meestal niet door, in die zin dat zij dan geen bon geven.
  - Bij fiscale parkeerovertradingen waarbij contact is met de overtreder is de stadswacht in 62% van de geobserveerde gevallen coulant, bij fout parkeren is dit percentage nog hoger, namelijk 85%. Hiervoor is meestal onvoldoende aanleiding.
  - Als er geen contact is met de overtreder ('de bon onder de ruitenwisser') schrijft de stadswacht meestal wél een bon (bij fiscale parkeerovertradingen in 64% van de geobserveerde gevallen, bij fout parkeren in 63% van de geobserveerde gevallen).
- 
- Bij het handhaven op fout parkeren reageren stadswachten enkele keren onhandig op reacties van overtreiders, zoals 'ik ben vandaag al drie keer coulant geweest en ik moet een keer een grens trekken'. Een dergelijke opmerking kan de schijn van willekeur oproepen en daardoor eerder escalerend werken.
  - Enkele keren wekken stadswachten in antwoord op vragen van burgers de indruk dat zij actie zullen ondernemen, terwijl dit later niet zo blijkt te zijn (zoals een verzoek ergens extra te controleren).
  - Stadswachten treden soms zwak op bij verkeersovertradingen. Zo vinden zij het bij de overtrading 'door rood licht lopen' lastig om een bekeuring uit te schrijven, omdat tijdens het uitschrijven van de bekeuring andere personen door het betreffende rode licht kunnen lopen die zij vervolgens niet kunnen bekeuren.
- 
- De rekenkamer heeft geobserveerd dat een stadswacht een burger vraagt naar zijn rijbewijs in een situatie waarin hij niet bevoegd is om een bekeuring uit te schrijven (de stadswacht wilde controleren of de betreffende burger niet te jong was om auto te mogen rijden) . Dit vragen om het rijbewijs is weliswaar formeel niet onrechtmatig, maar gelet op de situatie wel discutabel.
- 5 Oorzaken voor onvolkomenheden in het optreden van stadswachten zijn:
- a De doorlopende training van stadswachten ná afronding van hun opleiding tot brede handhaver is te weinig gericht op communicatieve vaardigheden. Daarnaast worden stadswachten in hun werk te weinig begeleid.

- De opleiding en training van stadswachten die voorafgaat aan het examen voor brede handhaver voldoet aan de formele eisen. In de examinering komen de vereiste functie-eisen en competenties als het gaat om de aspecten kennisopbouw en communicatieve vaardigheden aan bod.
- Na afronding van de opleiding is de training van brede handhavers vooral gericht op fysieke vaardigheden in relatief weinig voorkomende extreme situaties. De opzet van de wekelijkse IBT-training van stadswachten van twee uur is weinig gericht op het trainen van dagelijks voorkomende handhaving waarbij verbale communicatie plaatsvindt met de overtreder.
- Stadswachten zelf hebben tijdens de meeloopdiensten diverse malen aan de onderzoekers van de rekenkamer aangegeven dat in de IBT-training vooral fysieke vaardigheden aan bod komen.
- Een onderzoeker van de rekenkamer heeft een bikerstraining gevolgd bij Stadstoezicht. Voor zover in die training aandacht werd besteed aan communicatieve vaardigheden ging het om communicatie in situaties van dreigend geweld en niet om meer frequent voorkomende communicatie in handhavingsituaties waarbij geen sprake is van dreigend geweld.
- Stadswachten gaan al voordat zij de gehele opleiding tot brede handhaver hebben afgerond, de straat op om te handhaven.
- Stadswachten worden na hun opleiding te weinig begeleid in de praktijk op straat. Stadswachten worden hierdoor beperkt in het leren om eenduidig op te treden en om door te pakken.

*b Binnen Stadstoezicht worden relevante informatie en ervaringen met betrekking tot concrete handhavingsituaties onvoldoende systematisch vastgelegd en gedeeld.*

- Om adequaat te kunnen handhaven moeten stadswachten kunnen beschikken over alle relevante informatie met betrekking tot de situaties die zij aantreffen op straat.
- Stadswachten op straat blijken nogal eens onvoldoende dergelijke informatie te hebben om te kunnen handhaven. Het betreft dan bijvoorbeeld geparkeerde bedrijfsvoertuigen waarvan niet bekend is of zij een ontheffing hebben, fout geparkeerde auto's in een wijk waarvan niet duidelijk is of er gedoogd of juist gehandhaafd moet worden of te ver op de stoep geplaatste winkeluitstallingen waarbij niet duidelijk is of Stadstoezicht de betreffende winkelier hier al eerder op heeft aangesproken.
- Niet alle relevante informatie over concrete situaties die stadswachten tijdens hun dienst aantreffen, wordt door Stadstoezicht systematisch vastgelegd.
- Om adequaat op te treden is het wenselijk dat stadswachten weten hoe zij moeten omgaan met situaties die zij op straat aantreffen. Hiertoe is nodig dat zij onderling in teamverband en met de teamleider ervaringen uitwisselen.
- In dagelijkse briefings en debriefings van stadswachten gebeurt dit onvoldoende systematisch, als debriefings al plaatsvinden.
- Ter illustratie: stadswachten weten soms niet welke bevoegdheden zij hebben om op te treden als zij de verkeersovertreding 'tegen de rijrichting inrijden' constateren. In een door de rekenkamer waargenomen geval spraken stadswachten achteraf in de debriefing niet over de geconstateerde overtreding en vroegen niet wat hun bevoegdheden in dezen waren. Hierdoor blijft de onbekendheid met hun eigen bevoegdheid in stand en zullen zij in een volgend geval weer niet weten hoe ze op moeten treden als ze deze overtreding constateren.
- Een ander voorbeeld is het optreden bij het aantreffen van vuilniszakken die 'klem' zitten in de container. De rekenkamer heeft geobserveerd dat stadswachten niet



weten hoe zij op moeten treden en dit achteraf niet communiceren met hun leidinggevende. Hierdoor blijft de stadswacht onwetend over welk optreden in die situatie geboden is.

*c De schriftelijke werkinstructies van stadswachten laten ruimte voor niet eenduidig optreden.*

- Schriftelijke werkinstructies voorzien niet in een situatie van fiscale parkeerovertradingen waarin de overtreder naar zijn auto komt lopen en in gesprek raakt met de stadswacht.
- Met betrekking tot fout parkeren bieden de schriftelijke werkinstructies geen aanknopingspunten wanneer stadswachten moeten bekeuren en wanneer zij coulant moeten zijn.
- Voor het optreden van stadswachten bij verkeersovertradingen zijn wel de bevoegdheden van stadswachten vastgelegd, maar zijn er geen schriftelijke werkinstructies opgesteld over hoe de stadswacht op moet treden.

*d Stadswachten ervaren de druk van een slecht imago en publieke opinie. Dit maakt optreden voor hen moeilijker.*

- Uit een onderzoek dat in 2010 is uitgevoerd in opdracht van het college kwam weliswaar naar voren dat de meerderheid van de Rotterdammers (70%) positief is over stadswachten, maar dat van de mensen die contact hebben gehad met stadswachten minder dan de helft (43%) tevreden is. Het is aannemelijk dat die relatieve ontevredenheid kan worden verklaard uit het krijgen van een bekeuring.
- Uit de observaties komt naar voren dat burgers nog wel eens geïrriteerd reageren op het krijgen van een bekeuring.
- Incidenten met stadswachten krijgen aandacht in de media. Dit kan het imago van stadswachten negatief beïnvloeden. Tijdens de meeloopdiensten heeft de rekenkamer veelvuldig meegemaakt dat stadswachten hier last van hebben.
- De druk van een slecht imago en publieke opinie kunnen ertoe bijdragen dat stadswachten niet doorpakken in situaties waarin direct contact is met de overtreder.

*6 Stadswachten die op straat toezicht houden en handhaven bejegenen burgers over het algemeen vriendelijk en correct, in ieder geval in situaties waarin geen sprake is van escalatie van de situatie. Daarnaast geven zij invulling aan de door het college beoogde rol van gastheerschap.*

- De rekenkamer heeft tijdens meeloopdiensten geobserveerd hoe stadswachten burgers bejegenen in situaties van onder meer fiscale parkeerovertradingen, fout parkeren, afval en vervuiling, overlast van honden(poep) en toezicht houden bij een evenement (viering Chinees Nieuwjaar). In bijna alle gevallen was de bejegening vriendelijk, correct en behulpzaam. Stadswachten blijven ook correct als burgers boos reageren op een bekeuring.
- Stadswachten maken ook geregeld praatjes met burgers en stellen zich richting burgers dienstverlenend op (de weg wijzen, vragen beantwoorden).
- De rekenkamer heeft tijdens de meeloopdiensten geen situaties meegemaakt waarin een situatie escaleerde. De rekenkamer kan dan ook geen oordeel geven over het optreden van stadswachten in die situaties. De reikwijdte van het oordeel van de rekenkamer over de bejegening van burgers is daarom beperkt tot de bejegening van burgers in niet dreigende situaties.
- Als incidenten met betrekking tot de wijze van bejegening door stadswachten kenmerkend zouden zijn voor het optreden van stadswachten in niet dreigende

situaties, dan had de rekenkamer dit ook in relatief grote mate in de meeloopdiensten moeten hebben geobserveerd.

- Uit de klachtenregistratie van Stadstoezicht blijkt niet dat stadswachten in toenemende mate burgers incorrect bejegenen. Het aantal klachten neemt wel toe (van 632 in 2009 naar 1.112 in 2011; vooral klachten over parkeren), maar dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een grotere klaagbereidheid van burgers en verruimde mogelijkheden tot klagen. Bovendien neemt het percentage klachten dat gegrond wordt verklaard af. Ook is het aantal klachten klein, afgezet tegen het aantal uren dat stadswachten op straat zijn (in 2011 365.000 uur).
- 7 *Het is aannemelijk dat de inzet van stadswachten bijdraagt aan de vermindering van afval en vervuiling op straat en aan de staat van de buitenruimte ('heel'). Of de inzet van stadswachten leidt tot vermindering van parkeeroverlast is niet vast te stellen en er is geen zichtbare relatie tussen het aantal fiscale parkeerboetes en een hogere betalingsgraad. De inzet van stadswachten zal niet substantieel hebben bijgedragen aan een vermindering van overlast door verkeersovertredingen, van hondenpoep en van jongeren.*
- Op basis van de gegevens van Stadstoezicht kan niet worden vastgesteld of er een relatie is tussen de ureninzet van stadswachten en het verminderen van kleine ergernissen.
  - De rekenkamer heeft daarom gekeken of er een aantoonbare relatie is tussen geregistreerde prestaties van Stadstoezicht en het verminderen van kleine ergernissen.
  - Het aantal huisvuilmeldingen door burgers laat een dalende trend zien. Daarnaast ervaren burgers door de jaren heen minder vaak vuil dat naast de container is geplaatst. Het is aannemelijk dat Stadstoezicht door het opruimen en het doen van meldingen aan deze gunstige ontwikkeling heeft bijgedragen. Stadswachten plegen hier namelijk een substantiële inzet op (20% van de observaties van de rekenkamer). De rekenkamer heeft bovendien gezien dat stadswachten daarbij zelf rommel opruimen of er melding van maken.
  - Er worden in samenwerking tussen Stadstoezicht en Roteb door de jaren heen steeds meer fietswrakken verwijderd en het aantal fietswrakmeldingen daalt. Het weghalen van fietswrakken lijkt daarmee de ervaren overlast van fietswrakken te doen afnemen.
  - Stadswachten melden steeds vaker waar stoeptegels los liggen of straatmeubilair kapot is. Burgers ervaren daarnaast een beter onderhouden buitenruimte. Het aantal mensen dat aangeeft vaak hinder te ondervinden van kapot straatmeubilair is in de periode van 2009 tot en met 2011 namelijk in elf van dertien onderzochte deelgemeenten gedaald.
  - De bijdrage van stadswachten hieraan is, gelet op het toegenomen aantal meldingen door stadswachten, waarschijnlijk, maar het is niet aan te geven hoe groot deze bijdrage is.
  - Er is geen zichtbare relatie tussen het aantal boetes voor fiscale parkeerovertredingen (naheffingsaanslagen) en de betalingsgraad van betaald parkeren. In deelgemeenten waar meer boetes voor fiscale parkeerovertredingen worden uitgeschreven, is de betalingsgraad niet per definitie hoger.
  - Het aantal opgelegde boetes voor Mulderfeiten, waaronder overtredingen voor fout parkeren, neemt sinds 2009 toe, maar of dit daadwerkelijk heeft geleid tot minder parkeeroverlast is niet vast te stellen.

- De enige effectindicator die voorhanden is, is het aantal meldingen van burgers over parkeeroverlast. Dat aantal bedraagt over de gehele onderzoeksperiode in totaal 150 en dat is te klein om er analyses mee uit te kunnen voeren.
  - De rekenkamer heeft geobserveerd dat stadswachten nauwelijks optreden tegen verkeersovertredingen. Een substantieel effect op het verkeersgedrag van burgers is daarmee onwaarschijnlijk.
  - Het aantal mensen dat overlast ondervindt van hondenpoep daalt volgens de Veiligheidsindex.
  - Stadswachten zullen daaraan niet hebben bijgedragen, omdat zij op dit thema weinig optreden. De rekenkamer heeft namelijk geobserveerd dat stadswachten nauwelijks optreden tegen hondenpoep.
  - Ook schrijven stadswachten relatief weinig boetes uit voor hondenpoep (in totaal 83 in 2011) en voor het niet aanlijnen van een hond (in totaal 748 in 2011).
  - De rekenkamer heeft geobserveerd dat stadswachten nauwelijks optreden tegen jongerenoverlast
  - Voor jongerenoverlast hebben stadswachten alleen een signalerende en toezichthoudende taak. Zij kunnen op dit thema dus niet handhaven.
  - Er is geen registratie van de inzet op jongerenoverlast.
- 8 *De raad is onduidelijk geïnformeerd over de realisatie van de collegedoelstelling om het aantal brede handhavers in de openbare ruimte te doen stijgen van 300 naar 450. Wat betreft de wijze waarop de taakstelling van 72 formatieplaatsen wordt ingevuld, is de raad voor een voldongen feit gesteld.*
- Het college heeft zich ten doel gesteld dat het aantal brede handhavers deze collegeperiode stijgt van 300 naar 450.
  - Uit de informatie die het college aan de raad heeft gestuurd is op te maken dat genoemde doelstelling betrekking heeft op het aantal boa's dat voor toezicht en handhaving op straat wordt ingezet.
  - In november 2011 heeft het college de raad geïnformeerd dat Stadstoezicht 469 Boa's in dienst heeft en dat het college verwacht de doelstelling van 450 brede handhavers te kunnen realiseren.
  - Uit ambtelijke informatie van Stadstoezicht aan de rekenkamer van begin 2012 blijkt dat er op dat moment in totaal 450 boa's in dienst waren bij Stadstoezicht en dat ruim 75 van deze boa's zich niet altijd op straat bevinden (onder meer de directie van Stadstoezicht, kantoorpersoneel, clustermanagers en teamleiders). Dit betekent dat volgens deze opgave 375 boa's volledig inzetbaar zijn op straat.
  - Elke brede handhaver bij Stadstoezicht is boa, maar niet alle boa's zijn brede handhavers. Het totaal aantal boa's in dienst van de gemeente zegt daarmee niets over het aantal boa's dat daadwerkelijk als brede handhaver op straat toezicht houdt en handhaaft.
  - In juni 2011 en in de begroting 2012 heeft het college de raad geïnformeerd dat in de clusters vier handhavingsteams worden opgeheven en dat Stadstoezicht daarmee 72 formatieplaatsen aan handhavingcapaciteit inlevert.
  - Bij de raadsbehandeling van de begroting 2012 heeft de raad een motie aangenomen met het verzoek aan het college rekening te houden met het feit dat de raad na vaststelling van de begroting nog 'een debat zal voeren over de taken, werkwijze, kwaliteit, scholing en aansturing van Stadstoezicht' en dat eventuele conclusies van

dat debat moeten worden betrokken bij de invulling en uitwerking van de bezuinigingstaakstelling. Het dictum van de motie suggereert dat de taakstelling van 72 formatieplaatsen in 2012 gerealiseerd moet worden, ná het genoemde debat.

- Op 13 maart 2012 zond het college een brief aan de gemeenteraad waarin het expliciet vermeldt dat de taakstelling reeds is gerealiseerd. Daarmee zou de motie kunnen worden afgedaan. In tegenstelling tot wat de raad in de genoemde motie wenselijk acht, kan de genoemde discussie dus niet meer worden gevoerd in het licht van de invulling en uitwerking van de bezuinigingstaakstelling.
- De taakstelling is overigens niet volledig gerealiseerd door te bezuinigen op de formatie, zoals de bedoeling was, maar door een vermindering van de externe inhuur.

### 2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W. De aanbevelingen hebben betrekking op de inzet van stadswachten, op hun training en begeleiding en op het delen van informatie en ervaringen.

#### **inzet**

- 1 Bepaal welke kleine ergernissen prioriteit hebben in de aanpak en draag zorg voor bijbehorende meetbare doelen en prestatie-indicatoren voor de vermindering ervan.
- 2 Heroverweeg de flexibele inzet van stadswachten in verschillende wijken, gelet op de verminderde wijkgerichtheid van stadswachten die deze flexibiliteit met zich brengt en de gevolgen die dit kan hebben voor de samenwerking met de politie.
- 3 Bewerkstellig betere wijkgerichte samenwerking met de politie, onder meer door het beter delen van informatie in de gezamenlijke briefings van stadswachten en politie. Realiseer daarnaast ook gezamenlijke debriefings van stadswachten en politie.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de inzet op hondenpoep en op jeugdoverlast op straat nauwelijks plaats vindt (conclusie 1), dat voor het aanpakken van beide problemen meer specifieke, met name communicatieve vaardigheden nodig zijn en dat te weinig stadswachten over die vaardigheden beschikken (conclusie 2c). Dit brengt de rekenkamer tot het doen van de volgende aanbeveling.

- 4 Heroverweeg de inzet van stadswachten in reguliere diensten op jongerenoverlast en hondenpoep.

#### **training en begeleiding**

- 5 Draag er zorg voor dat nadat stadswachten de opleiding tot brede handhaver hebben afgerond:
  - In hun training meer aandacht komt voor verbale communicatieve vaardigheden voor de dagelijkse handhaving op straat (dus in niet-dreigende situaties).
  - Stadswachten intensiever worden begeleid in het werk op straat.

#### **delen van informatie en ervaringen**

- 6 Draag er zorg voor dat informatie over concrete handhavingsituaties die stadswachten nodig hebben om adequaat te kunnen handhaven meer en systematischer worden vastgelegd en gedeeld, door:
  - Te bewerkstelligen dat een uniform systeem voor alle clusters wordt gerealiseerd waarin relevante informatie wordt vastgelegd over concrete handhavingsituaties (zoals geparkeerde bedrijfsvoertuigen die een ontheffing hebben van een parkeerverbod of winkeliers die door Stadstoezicht gewaarschuwd zijn dat zij hun winkeluitstalling moeten verplaatsen).
  - Te bewerkstelligen dat die informatie onder meer in dagelijkse briefings en debriefings van stadswachten systematisch wordt gedeeld.
  
- 7 Bevorder een beter en meer eenduidig optreden van stadswachten door zorg te dragen voor een vorm van intervisie voor stadswachten en leidinggevenden,
  - Waarin stadswachten en leidinggevenden structureel ervaringen uitwisselen over concrete handhavingsituaties, zodat stadswachten beter leren doorpakken in situaties waarin zij direct contact hebben met burgers en leren in vergelijkbare gevallen meer gelijk te handelen.
  - Waarbij naar aanleiding van die ervaringen de inhoud van werkinstructies periodiek wordt geëvalueerd en zonodig aangepast.
  - Waarin het in de praktijk omgaan met het te realiseren aantal interventies regelmatig onderwerp van gesprek is, om te bewerkstelligen dit aantal door stadswachten niet wordt beleefd als een bonnenquotum.
  
- 8 Verbeter de informatievoorziening aan de raad over het aantal stadswachten op straat, door expliciet onderscheid te maken tussen boa's en brede handhavers en tussen boa's die niet volledig op straat opereren en boa's die dat in principe wel doen.







## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie B en W

Hierbij reageren wij op de voorlopige conclusies en aanbevelingen uit uw vertrouwelijk toegezonden conceptrapport 'stadswachten'.

Wij hebben uw rapport met belangstelling ontvangen. Naar onze stellige overtuiging zijn onze medewerkers die dagelijks op straat hun werk doen van grote waarde voor de stad. Stadswachten staan oog in oog met bewoners, bezoekers en ondernemers en zijn tegelijk gastheer als handhaver. Ze interveniëren in voor de bewoners belangrijke leefbaarheidsproblemen en zijn er voor de Rotterdammers om die zaken aan te pakken die veel ergernis veroorzaken. Wij achten het daarbij ook van groot belang dat deze medewerkers zich gesteund weten en voelen door het gemeentebestuur en de raad.

#### **algemene reactie**

Uw onderzoek bevestigt ons beeld dat Rotterdammers positief tegenover de stadswachten staan en dat stadswachten als onze oren en ogen in de wijken functioneren. Helaas moeten wij ook constateren dat u in de bestuurlijke nota negatieve conclusies trekt over het resultaat en het optreden van de stadswachten. Deze conclusies staan naar onze mening niet overal in verhouding tot uw bevindingen. Wel zijn wij met u van mening dat de gerichtheid van de inzet van de stadswachten kan worden verbeterd en dat waar mogelijk de beoogde resultaten moeten worden verduidelijkt.

Uw rapport trekt conclusies aan de hand van een normering die vooraf niet is voorgelegd aan Stadstoezicht, het college of de raad of is ontleend aan stukken. Zowel ten aanzien van de wijze van sturing, het functioneren van de stadswachten als het beoogde resultaat hanteert u eigen normen. In zijn algemeenheid wordt in de rapportage een momentopname gemaakt van het functioneren van stadswachten. Wij bezien uw bevindingen in het perspectief van waar de stadswachten vandaan komen, waar hun dienst Stadstoezicht nu staat en hoe stadswachten zich ontwikkelen. Ons toetsingskader houdt rekening met de context, ontwikkelingen en perspectief van stadswachten van Stadstoezicht. Mede om die reden trekken wij uit uw bevindingen andere conclusies.

In de afgelopen jaren heeft Stadstoezicht een enorme ontwikkeling doorgemaakt van banenpool tot een professionele dienst met een omvang en uitrusting die past bij een grote stad met kwetsbare wijken. Daarbij is veel geïnvesteerd in opleiding, training, beoordeling, uitrusting en de aansturing van medewerkers. Hierdoor is de zichtbaarheid op straat sterk verbeterd, kan er steviger worden opgetreden tegen overlastgevers en overtreders, is de informatiepositie sterker en stralen stadswachten op straat meer gezag uit.

Het is ons duidelijk dat een dergelijke ontwikkeling tijd vergt. Uiteraard gaan er soms dingen niet goed, of gaan dingen ronduit mis. Dat zal bij iedere organisatie die een snelle ontwikkeling doormaakt het geval zijn. Waar nodig wordt hierop bijgestuurd en ingegrepen. Bovendien staan de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van Stadstoezicht onder strikt toezicht van de wettelijke toezichthouders politie en Openbaar Ministerie.

Naar onze mening is Stadstoezicht hard op weg om de ambitie bij de oprichting te realiseren van één grote, sterke, herkenbare en professionele uniformdienst gericht op toezicht en handhaving in de openbare buitenruimte. Tegelijkertijd er is op dat gebied ook nog werk te verrichten en zal de dynamiek van de samenleving de stadswachten blijven uitdagen.

De door u geformuleerde aanbevelingen zijn minder verstrekkend dan wij uit uw conclusies hadden mogen verwachten. De aanbevelingen zien wij als een bevestiging van de weg die Stadstoezicht reeds is ingeslagen om zich te verbeteren en te professionaliseren. Een aantal aanbevelingen zijn achterhaald. Aanbevelingen die vernieuwend en verbeterend zijn, omarmen wij en zullen wij uitvoeren.

Ten slotte constateren wij dat discussies in de raad over Stadstoezicht en de inzet van stadswachten de afgelopen jaren vaak te maken had met de kernvraag waar Stadstoezicht van moet zijn of juist niet van moet zijn en wat de ontwikkelrichting zou moeten of kunnen zijn. Wij hadden daarom gehoopt dat het rapport van de Rekenkamer materiaal en inzichten zou aanreiken om een richtinggevend debat te voeren in de raad over de taken, prioriteiten en ontwikkelrichting van Stadstoezicht, mede in het licht van reeds gerealiseerde en wellicht nog te realiseren bezuinigingen op met name stadswachten. Helaas zien wij in het rapport te weinig materiaal dat een bijdrage kan leveren aan deze discussie en dat vinden wij een gemiste kans.

#### **reactie op conclusies**

Wij reageren meer uitgebreid op een aantal thema's in uw conclusies.

#### Gerichte inzet brede handhavers

U bent van oordeel dat de aanpak van kleine ergernissen niet in de volle breedte zichtbaar is. Er zou nauwelijks worden ingezet op honden(poep) en jongerenoverlast. Dit zou te maken hebben met het feit dat stadswachten meestal de straat op gaan met een algemene opdracht om breed te handhaven en niet gericht op een specifieke kleine ergernis. Ook wordt er gesuggereerd dat er vanwege financiële prikkels vooral parkeerbonnen worden geschreven.

De stadswacht gaat - als brede handhaver - de straat op met de opdracht om breed te kijken en tegen datgene op te treden wat op dat moment gebeurt. Dat daarbij de meeste aandacht uit gaat naar parkeren is niet meer dan logisch. Dit soort overtredingen vindt veelvuldig plaats, is het meest zichtbaar op straat en daar kan ook snel en efficiënt tegen worden opgetreden. Bovendien gelden harde afspraken over een minimale betalingsgraad en zorgt dekking vanuit de parkeeropbrengsten voor de budgettaire bodem onder het handhavingsapparaat.

Er is wel degelijk sprake van gerichte inzet, ook op kleine ergernissen zoals hondenpoep, loslopende honden, wildplassen, en jongerenoverlast. Behalve inzet in betaald parkeren-gebied, worden de stadswachten ingezet in de overige gebieden. Dit

gebeurt op basis van een jaarplan, inzetafspraken met deelgemeenten, afspraken met ketenpartners, het afwikkelen van meldingen, afspraken in het kader van Buurt Bestuurt en op basis van ervaringsgegevens.

Het verschil in aantal bonnen en aantal observaties van uw onderzoekers ten aanzien van parkeren versus overlast van honden(poep) mag niet leiden tot de conclusies dat er geen sprake is van brede handhaving. Zodra de stadswacht wordt geconfronteerd met kleine ergernissen kan hij of zij hier direct tegen optreden. Dit soort situaties waarbij iemand uitsluitend op heterdaad kan worden betrapt, komt eenvoudigweg veel minder vaak voor. Dit komt ook doordat (potentiële) vervuilers en overtreders zich inhouden als ze stadswachten in uniform zien.

#### Aanpak jongerenoverlast

De conclusie dat er niet wordt opgetreden tegen jeugdoverlast, komt ons vreemd voor. Bij de aanpak van jongerenoverlast is ervoor gekozen dat stadswachten niet actief in contact treden met de jongeren, maar dit signaleren en doorgeven aan de politie. De aanpak van jongerenoverlast in Rotterdam vindt plaats door de "groepsaanpak". Dit is een gerichte, systematische en gespecialiseerde manier om met diverse soorten (overlastgevende, maar ook criminele) jeugdgroepen om te gaan. Optreden tegen overlastgevende jongeren(groepen) is een vak apart en vergt specialistische vaardigheden.

Om toch een bijdrage te leveren aan de aanpak van jongerenoverlast is in 2011 een pilot 'straatcoaches' uitgevoerd in het Nieuwe Westen. Met de proef van acht specifiek geselecteerde stadswachten als straatcoach is een eerste begin gemaakt om ook Stadstoezicht onderdeel te laten zijn van deze groepsaanpak. Daartoe zijn er alleen aan die straatcoaches tijdelijk extra bevoegdheden toegekend. Vanwege de positieve ervaringen is de inzet van straatcoaches verlengd en uitgebreid.

#### Discretionaire bevoegdheid

De wijze waarop stadswachten hun discretionaire bevoegdheid uitoefenen, zou leiden tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties. Deze conclusie delen wij niet. Naar onze mening is de essentie van de discretionaire bevoegdheid - ofwel de vrije beslissingsruimte, waarbij de beslisser kan afwijken van voorwaarden, richtlijnen, criteria of instructies - nu juist dat stadswachten in (ogenschijnlijk) vergelijkbare gevallen, verschillend kunnen optreden.

Wel is het zo dat in uw voorbeelden situaties zitten waarbij die beoordelingen van situaties flink uiteen liggen. Daarom zijn we het met uw aanbeveling eens dat er meer aandacht wordt besteed opleiding en begeleiding voor het juiste gebruik van coullance.

#### Communicatieve competenties stadswachten

Een aantal conclusies wijzen op een gebrek aan communicatieve competenties bij de stadswachten en een gebrek aan aandacht daarvoor in de training. U haalt in uw rapport observaties aan die u doet concluderen dat de communicatieve competenties onder de maat zijn.

In uw nota is echter ook opgemerkt dat er tijdens het vele meelopen door de onderzoekers geen enkele situatie is geweest die werkelijk uit de hand is gelopen. Er wordt ten aanzien van de geobserveerde fiscale controles zelfs geconcludeerd dat op één geval na de burgers correct werden bejegend. Ook blijkt dat stadswachten

veelvuldig spontane positieve reacties ontvangen op hun aanwezigheid op straat. Er gaat dus aantoonbaar veel goed. Dat bent u naar onze mening in uw conclusies uit het oog verloren.

Wij erkennen dat niet alle stadswachten op het beoogde niveau werken. Tegelijkertijd hebben wij er begrip voor dat we gezien het functieniveau een stevig pakket aan competenties vragen. Dat vergt opleiding en goede begeleiding, maar in het belang van alle betrokkenen, inclusief de burger, ook een stevig beoordelingsproces.

Bij Stadstoezicht is het aantal incidenten met inkomend geweld in de afgelopen drie jaar afgenomen, mede door een gerichte aanpak waarbij fysieke en mentale weerbaarheid in combinatie met de-escalerende vaardigheden worden getraind. Onder andere de Integrale Beroepsvaardigheden Training heeft zijn vruchten afgeworpen. Daarin wordt met name aandacht besteed aan integrale communicatieve vaardigheden. De verbale communicatieve vaardigheden maken daar dus onderdeel van uit. Deze eigenschappen en vaardigheden geven een stadswacht het fysieke en verbale zelfvertrouwen om effectief en met gezag te kunnen opereren op straat. Overigens wil het college opmerken dat er vanuit het oogpunt van veiligheid veel aandacht wordt geschonken aan fysieke weerbaarheid, omdat het geweld tegen publieke functionarissen de afgelopen jaren is toegenomen.

#### Meetbare doelen inzet Stadstoezicht

Er wordt geconcludeerd dat er geen zichtbare relatie is tussen de inzet van stadswachten en het verminderen van parkeeroverlast. Er zou geen substantiële bijdrage worden geleverd aan het verminderen van overlast van jeugd en honden. Naar onze mening kan dit niet worden geconcludeerd uit de bevindingen en het is naar onze mening ook beslist niet juist.

Voor ons is het duidelijk dat de betalingsgraad scherp zou dalen als er zou worden afgezien van parkeerhandhaving. Alhoewel we hiervoor geen specifiek cijfer voor kunnen geven, zou naar onze overtuiging ook de overlast van honden(poep) stijgen. Het gedrag van velen is nu eenmaal in hoge mate afhankelijk van de gepercipieerde pakkans, het risico dat men denkt te lopen om een boete te krijgen. Het enkel op straat aanwezig zijn van een geüniformeerde dienst met bevoegdheden heeft al effect. Dat de Rekenkamer aangeeft dat effect niet te kunnen meten, is vooral een methodologisch probleem.

Een één-op-één relatie tussen inzet van Stadstoezicht en vermindering van een bepaalde ergernis is niet te leggen. De resultaten op het terrein van stadswachten zijn vaak het resultaat van gezamenlijke inspanning. Daarbij is niet of nauwelijks meetbaar wat de afzonderlijke bijdrage van elk van de betrokken ketenpartners aan het totaalresultaat is. Het formuleren van meetbare doelen en prestatie-indicatoren voor de vermindering van bepaalde kleine ergernissen is daarom niet goed mogelijk.

#### Raadsinformatie

U concludeert op basis van raadsbrieven en ambtelijke informatie van Stadstoezicht dat het college de raad onduidelijk heeft geïnformeerd enerzijds, en voor een voldongen feit heeft geplaatst anderzijds.

Wij nemen afstand van deze conclusies. Het college kan staan achter de verstrekte informatie, die op basis van vragen uit de raad is verstrekt. Het college heeft in haar

werkprogramma en in de begroting aangegeven dat 'het aantal stadswachten met opsporingsbevoegdheid (brede handhavers) zal stijgen van 300 naar 450. Het college erkent dat niet helder is gesteld wat het takenpakket kan zijn van deze functies. In het programma of de begroting is echter niet gesteld dat dit enkel en alleen medewerkers zouden zijn die 100% op straat zouden lopen. Met betrekking tot de taakstelling van 72 fte aan handhavingscapaciteit is de raad beslist niet voor een voldongen feit gesteld. Er is simpelweg uitvoering gegeven aan de door de raad vastgestelde begroting en bezuinigingsopdrachten. Er is niemand ontslagen, maar door overplaatsing en natuurlijk verloop zijn de personeelslasten binnen de begrote budgetten gehouden. Tegelijkertijd werd de mogelijkheid open gehouden dat er naar aanleiding van het nog te voeren debat in de raad over stadswachten, extra zou worden bezuinigd dan wel bezuinigingen zouden worden teruggedraaid. Hierover is de raad per brief geïnformeerd.

### **Reactie per aanbeveling**

*1. Bepaal welke kleine ergernissen prioriteit hebben in de aanpak en draag zorg voor bijbehorende meetbare doelen en prestatie-indicatoren voor de vermindering ervan.*

De aanbeveling is deels achterhaald. Er zijn reeds jaarcontracten met deelgemeenten, inzetafspraken met de wettelijke toezichthouders politie en OM, prestatienormen over afhandelingen van meldingen over de buitenruimte en de afspraken in het kader van Buurt Bestuurt. De burgemeester heeft daarbij een coördinerende rol en stemt af in de gezagsdriehoek. Daarnaast werkt Stadstoezicht al met jaarplannen. Er zijn prestatie-indicatoren zoals de betalingsgraad betaald parkeren, de top 10 kleine ergernissen en de veiligheidsindex. Tezamen geeft dat richting aan de inzet en kunnen de verwachtingen worden geconcretiseerd. Daarbij merken we wel op dat er een grens is aan het meetbaar maken van doelen of het toewijzen van resultaten aan stadswachten.

Stadstoezicht zal voor 2013 een jaarplan introduceren waarin de aan te pakken kleine ergernissen (hondenpoep, loslopende honden, wildplassen, afval op straat gooien enz.), focusgebieden en inzetafspraken in en met deelgemeenten in één document zoveel als mogelijk worden geconcretiseerd.

*2. Heroverweeg de flexibele inzet van stadswachten in verschillende wijken, gelet op de verminderde wijkgerichtheid van stadswachten die deze flexibiliteit met zich brengt en de gevolgen die dit kan hebben voor de samenwerking met de politie.*

De aanbeveling is achterhaald. De basisstructuur van Stadstoezicht is en blijft gebaseerd op wijkteams die wijkgebonden en wijkgericht inzetten. Met het oog op de beperkte capaciteit is een mate van flexibiliteit wel noodzakelijk. Stadswachten moet ingezet worden op die momenten en in die wijken waar het nodig is. Voor de continuïteit en herkenbaarheid in de samenwerking met de politie bouwt Stadstoezicht op vaste contactpersonen op het niveau van meewerkend voormannen en teamleiders.

*3. Bewerkstellig betere wijkgerichte samenwerking met de politie, onder meer door het beter delen van informatie in de gezamenlijke briefings van stadswachten en politie. Realiseer daarnaast ook gezamenlijke debriefings van stadswachten en politie.*

De aanbeveling is achterhaald. Stadstoezicht en de politie werken reeds langere tijd aan de verbetering en intensivering van de samenwerking. Daartoe is in 2011 een visiedocument opgesteld en begin 2012 gestart met de uitvoering van een actieplan. Belangrijke onderdelen van dit plan zijn het ontwikkelen van een gezamenlijke (de)briefingstructuur en verbetering van de informatie-uitwisseling.

4. *Heroverweeg de inzet van stadswachten in reguliere diensten op jongerenoverlast en hondenpoep.*

De aanbeveling is achterhaald. Stadstoezicht continueert de huidige inzet (heterdaad-handhaving) van brede handhavers op de relevante kleine ergernissen (hondenpoep, loslopende honden, wildplassen, afval op straat gooien enz.) en de signaleringstaak betreffende jongerenoverlast. De handhavende inzet van stadswachten op jongerenoverlast wordt overwogen op basis van de doorontwikkeling van de inzet van specifieke opgeleide stadswachten als straatcoaches.

5. *Draag er zorg voor dat nadat stadswachten de opleiding tot brede handhaver hebben afgerond:*

- *In hun training meer aandacht komt voor verbale communicatieve vaardigheden voor de dagelijkse handhaving op straat (dus in niet-dreigende situaties).*
- *Stadswachten intensiever worden begeleid in het werk op straat.*

De aanbeveling is deels achterhaald. Stadswachten nemen na hun opleiding tot brede handhaver verplicht wekelijks twee uur deel aan de Integrale Beroepsvaardigheden Training. De verbale communicatieve vaardigheden maken hier integraal onderdeel van uit. De Integrale Beroepsvaardigheden Training wordt voortdurend aangepast en aangevuld aan de hand van situaties die in de praktijk worden meegemaakt. Successen en missers uit de praktijk worden als leermoment gezien en daarom opgenomen in de training. Dit krijgt extra aandacht.

Waar nodig krijgen stadswachten extra begeleiding op straat. Tevens zijn er terugkerende werkoverleggen met stadswachten, waarin het functioneren en de ontwikkeling van stadswachten centraal staan. Dit wordt uitgebreid.

6. *Draag er zorg voor dat informatie over concrete handhavingsituaties die stadswachten nodig hebben om adequaat te kunnen handhaven meer en systematischer worden vastgelegd en gedeeld, door:*

- *Te bewerkstelligen dat een uniform systeem voor alle clusters wordt gerealiseerd waarin relevante informatie wordt vastgelegd over concrete handhavingsituaties (zoals geparkeerde bedrijfsvoertuigen die een ontheffing hebben van een parkeerverbod of winkeliers die door Stadstoezicht gewaarschuwd zijn dat zij hun winkeluitstalling moeten verplaatsen).*
- *Te bewerkstelligen dat die informatie onder meer in dagelijkse briefings en debriefings van stadswachten systematisch wordt gedeeld.*

De aanbeveling is achterhaald. Stadstoezicht heeft reeds een ontwikkelingstraject in gang gezet, genaamd I-thor. De uitkomst van dat traject levert ondermeer op dat er meer informatie over handhavingsituaties vastgelegd kan worden, gedeeld kan worden in (de)briefings en toegezonden naar de handhavingsapparatuur op straat.

7. *Bevorder een beter en meer eenduidig optreden van stadswachten door zorg te dragen voor een vorm van intervisie voor stadswachten en leidinggevenden,*



- *Waarin stadswachten en leidinggevendenden structureel ervaringen uitwisselen over concrete handhavingssituaties, zodat stadswachten beter leren doorpakken in situaties waarin zij direct contact hebben met burgers en leren in vergelijkbare gevallen meer gelijk te handelen.*
- *Waarbij naar aanleiding van die ervaringen de inhoud van werkinstructies periodiek wordt geëvalueerd en zonodig aangepast.*
- *Waarin het in de praktijk omgaan met het te realiseren aantal interventies regelmatig onderwerp van gesprek is, om te bewerkstelligen dit aantal door stadswachten niet wordt beleefd als een bonnenquotum.*

Deze aanbeveling voeren we uit. Stadstoezicht zal een systeem en werkwijze opzetten waarin stadswachten en leidinggevendenden systematisch ervaringen uitwisselen over concrete handhavingssituaties. Daarbij betreft de dienst ook de werkinstructies en past deze waar nodig aan. Leidinggevendenden moeten een dergelijk systeem en werkwijze integreren in hun dagelijkse, routinematige communicatie met stadswachten.

8. *Verbeter de informatievoorziening aan de raad over het aantal stadswachten op straat, door expliciet onderscheid te maken tussen boa's en brede handhavers en tussen boa's die niet volledig op straat opereren en boa's die dat in principe wel doen.*

Als er aanleiding is voor twijfel, zal het college bij vragen over stadswachten, boa's of handhavers expliciet definiëren of wedervragen wat precies bedoeld wordt.

### 3-2 **nawoord**

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college maakt in zijn reactie enkele algemene opmerkingen, gaat op enkele thema's in die betrekking hebben op de hoofdconclusies en loopt ten slotte de aanbevelingen langs. Volgens het college zijn zes van de acht aanbevelingen (deels) achterhaald.

Het is de rekenkamer opgevallen dat het college in zijn reactie onnauwkeurig is. Het houdt interpretaties aan die de rekenkamer niet bedoeld heeft. Zo geeft het college op verschillende plaatsen een reactie op een conclusie die wij niet hebben getrokken. In het nawoord zullen we daarvan verschillende voorbeelden geven. In het laatste deel van het nawoord gaan we uitvoeriger in op de reactie op de aanbevelingen.

In algemene zin stelt het college dat de dienst Stadstoezicht een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt, het rekenkameronderzoek een momentopname is en dat de rekenkamer eigen normen heeft opgesteld. Om die redenen trekt het college 'uit uw bevindingen andere conclusies'. De rekenkamer is zich van de ontwikkeling van Stadstoezicht van de laatste jaren bewust – zo is elk onderwerp en elke gemeentelijke organisatie altijd in ontwikkeling – en het heeft bij de formulering van de conclusies daarbij rekening gehouden. In het geval van de ontwikkeling van het instrument stadswachten komt daar nog bij dat de gemeente medewerkers op straat brengt met sanctionerende bevoegdheden tegen burgers. Het als organisatie in ontwikkeling zijn mag daarbij geen verontschuldiging zijn voor eventuele tekortkomingen in het optreden van stadswachten jegens burgers. De opmerking dat het rekenkameronderzoek een momentopname is, suggereert bovendien dat wanneer het onderzoek een jaar later zou zijn uitgevoerd, de conclusies en aanbevelingen anders

zouden luiden. De rekenkamer gelooft dat niet. De meeste conclusies en aanbevelingen betreffen zaken die op dit moment niet sterk in ontwikkeling zijn.

Verder kunnen ook uit een momentopname zaken naar voren komen die voor verbetering vatbaar zijn, zoals het college in de reactie zelf ook stelt. Dergelijke bevindingen (zoals over de wijze waarop stadswachten opereren en de kwaliteit en resultaten van de handhaving) kunnen naar het oordeel van de rekenkamer wel degelijk een plaats krijgen in een 'richtinggevend debat over taken, prioriteiten en ontwikkelrichting van Stadstoezicht', waarvan het college opmerkt dat dit rapport dat niet mogelijk maakt en dat dit 'een gemiste kans'. Los van de vraag wat voor type bevindingen het college dan eigenlijk mist, is het niet aan de rekenkamer om aan te geven waar Stadstoezicht over vijf jaar moet staan. Dat is aan de raad, in debat met het college, met gebruikmaking van de bevindingen uit dit rapport.

Wat betreft de stelling dat de rekenkamer eigen normen zou hebben opgesteld, merken we overigens op dat deze wel degelijk aan het college en de dienst zijn gecommuniceerd (en wel in de onderzoeksopzet). Bovendien zijn de normen niet alleen door ons bedacht, maar vloeien zij voort uit professionele opvattingen of zijn zij afgeleid van algemeen aanvaarde rechtsnormen als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten slotte heeft de rekenkamer twee uitgebreide sessies met de clustermanagers van Stadstoezicht gehad, waarbij aan het begin en eind van het onderzoek onder meer over normering en oordeelsvorming is gesproken.

#### **conclusies**

Wat betreft de *gerichte inzet van brede handhavers* stelt het college onder meer dat geconstateerde verschillen in aantallen observaties over hondenpoep en parkeren 'niet mag leiden tot de conclusie dat er geen sprake is van brede handhaving'. Zo moeten stadswachten onder meer ook op heterdaad kunnen betrappen en dit zal niet snel gebeuren. Het college heeft met het laatste punt gelijk, maar de rekenkamer trekt de aangehaalde conclusie dan ook niet. Sterker, in de bestuurlijke nota geven we wel degelijk aan dat de aanpak van kleine ergernissen zichtbaar is, maar niet in de volle breedte. Feit is dat stadswachten in reguliere diensten zelden aandacht besteden aan bijvoorbeeld hondenpoep en jongerenoverlast, maar voor het grootste deel aan (fiscaal) parkeren, onder meer vanwege een gevoeld bonnenquotum. Dat stadswachten parkeersituaties vaker tegenkomen dan andere zaken is correct, maar dit doet als zodanig niets af aan de conclusies over de feitelijke en zichtbare breedte van de inzet.

Het college stelt verder dat er wel degelijk sprake is van een gerichte inzet, waarbij onder meer wordt verwezen naar jaarplannen en inzetafspraken. Dit is een gerichte inzet zoals die op papier is vastgelegd, maar uit het onderzoek blijkt dat stadswachten in de reguliere diensten juist zonder gerichte instructies de straat opgaan. Alleen bij bijzondere acties is de inzet gericht.

Het college stelt verder dat volgens de rekenkamer 'er niet wordt opgetreden tegen *jongerenoverlast*', hetgeen het college 'vreemd voorkomt'. Ook dit hebben we niet gesteld, wel dat stadswachten hierop *nauwelijks* opereren. Dat blijkt zonneklaar uit de observaties die de rekenkamer tijdens de reguliere diensten heeft gedaan. Het feit dat er speciale straatcoaches moesten worden ingesteld, is op zichzelf al een aanwijzing dat in reguliere diensten jongerenoverlast weinig aan de orde is. In de nota van bevindingen besteedt de rekenkamer overigens ruime aandacht aan de straatcoaches,

waarvan er dit jaar 12 zullen zijn; op het totaal aantal stadswachten een zeer bescheiden aantal.

Het college deelt niet de conclusie dat de wijze waarop stadswachten hun *discretionaire bevoegdheden* uitoefenen leidt tot ongelijke behandeling in vergelijkbare situaties. Het college acht dit de essentie van discretionaire bevoegdheid. Aan de andere kant onderkent het college dat beoordelingen van situaties door stadswachten flink uiteenlopen en het neemt daarom de desbetreffende aanbeveling over om meer eenduidigheid in het optreden te creëren. De rekenkamer ziet het verschil in benadering tussen college en rekenkamer niet zo. Hoe dan ook is het waardevol om een principiële discussie te voeren over waartoe discretionaire bevoegdheid mag leiden. Niet alleen vanwege mogelijke ongelijke behandeling van burgers, maar ook vanwege de mogelijke consequenties daarvan voor het gezag van stadswachten bij de burger. Op dat onderdeel van de conclusie gaat het college niet in.

De rekenkamer heeft volgens het college verder geconcludeerd dat 'de *communicatieve competenties* onder de maat zijn'. Dit zou inconsistent zijn met een andere conclusie van de rekenkamer dat stadswachten burgers over het algemeen correct bejegenen. Ook nu wordt de rekenkamer conclusies toegedicht, die niet zijn getrokken. Zo hebben we gesteld dat stadswachten burgers over het algemeen correct bejegenen, in situaties *waarin er geen sprake is van escalatie van de situatie*. Het is ten behoeve van de aanpak van jongerenoverlast en overlast door hondenpoep (situaties waarin de kans op escalatie relatief groot is), dat *te weinig* (en dus niet geen enkele) stadswachten de juiste communicatieve competenties hebben. Communicatieve competenties beperken zich niet alleen tot vriendelijkheid, maar gaan ook over durven doorpakken in moeilijke situaties. Dit is overigens meerdere malen tijdens het onderzoek door Stadstoezicht onderkend. Ook het feit dat de straatcoaches een afzonderlijke training volgen, ondersteunt onze conclusie.

Ten aanzien van de *resultaten van het optreden* van stadswachten, deelt het college niet de conclusie dat er geen zichtbare relatie tussen de inzet van stadswachten en de vermindering van parkeeroverlast. Ook is het college er niet mee eens dat er geen substantiële relatie is met de vermindering van jeugdoverlast en hondenpoep. Zo zou er wel degelijk een preventieve werking zijn. Wat betreft de eerste conclusie: we stellen dat er geen *zichtbare* relatie is. De preventieve werking kan er zijn, maar we zien hem niet. De argumentatie van het college doet daar niets aan af. In het geval van jongerenoverlast en hondenpoep is de inzet dusdanig klein, dat alleen al daarom er geen substantiële invloed kan zijn. Hoewel er inderdaad een preventieve werking zou kunnen zijn (maar dat blijft een veronderstelling, die het college niet nader onderbouwt), heeft dat in het geval van de jongerenoverlast hoe dan ook geen soelaas geboden: in 2011 is de ervaren jongerenoverlast gestegen ten opzichte van 2008 (paragraaf 7-7 van de nota van bevindingen). In het geval van hondenpoep is een preventieve werking van de aanwezigheid van stadswachten onwaarschijnlijk, omdat de (gepercipieerde) pakkans gering is, zoals de clustermanagers van Stadstoezicht ons meldden (zie paragraaf 5-6 van de nota van bevindingen).

In het verlengde hiervan stelt het college dat een één-op-één relatie tussen de inzet van Stadstoezicht en een vermindering van een bepaalde ergernis niet is te leggen, omdat er sprake is van een gezamenlijke inspanning. Daarom zou het formuleren van *meetbare doelen* ter zake niet goed mogelijk zijn. Naar het oordeel van de rekenkamer zijn meetbare doelen in dit geval nog steeds mogelijk en ook geboden. Wat wellicht

moeilijk is, is het blootleggen van een causaliteit tussen de inzet en een bepaald effect, maar dat is niet per se onmogelijk. Met goede (uren)registraties – die binnen Stadstoezicht voor verbetering vatbaar zijn, zie hoofdstuk 7 – is meer mogelijk, dan bij voorbaat oordelen dat de effecten van stadswachten niet zijn vast te stellen.

Het college deelt de conclusies over de *informatievoorziening aan de raad* niet. Zo zou het college in het collegewerkprogramma of begroting niet hebben gesteld dat het streven van 450 brede handhavers ‘enkel en alleen medewerkers zouden zijn die 100% op straat zouden lopen’. Zo expliciet heeft het college het inderdaad niet gesteld, maar in het collegewerkprogramma staat wel het volgende: ‘Het extra toezicht en handhaving van de stadswachten draagt, in de wijken waar dat nodig is, bij tot een groter veiligheidsgevoel. Belangrijk daarbij zijn gastvrijheid, kennis van het gebied, de bewoners en de mogelijkheid om handhavend op te treden als dat nodig is’ (zie ook 2-4-1 van de nota van bevindingen). Wanneer dit de bedoeling is van de uitbreiding van het aantal boa’s, dan mag toch worden aangenomen dat de extra boa’s daadwerkelijk op straat aanwezig zijn?

Wat betreft de taakstelling van 72 fte is volgens het college ‘de raad beslist niet voor een voldongen feit gesteld. Er is simpelweg uitvoering gegeven aan de door de raad vastgestelde begroting en bezuinigingsopdrachten’. De raad is echter alleen akkoord gegaan met een taakstelling van 72 fte. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2011 gaf zij expliciet aan ‘nog te willen spreken over invulling en uitwerking van de taakstelling’, en zij deed dit nota bene via een motie. De realisatie van de taakstelling van 72 fte zou dus ná een dergelijk debat moeten plaatsvinden, en niet al ruim daarvoor. De rekenkamer kan niet anders dan feitelijk concluderen dat de raad voor een voldongen feit is geplaatst.

### **aanbevelingen**

Zoals hiervoor aangegeven, zijn volgens het college zes van de acht aanbevelingen (deels) achterhaald. Dit zou betekenen dat de rekenkamer is uitgegaan van achterhaalde feiten of dat de aanbeveling inmiddels is opgevolgd. In enkele gevallen strookt de toelichting van het college echter evident niet met de feiten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. In andere gevallen volgt het college de aanbeveling feitelijk niet op, of soms juist wel. Uiteindelijk komt de rekenkamer tot de conclusie – afgaande op de toelichting van het college – dat het college

- vier aanbevelingen niet overneemt (nummer 2, 3, 4, 8);
- één aanbevelingen gedeeltelijk overneemt (nummer 5);
- twee aanbevelingen volledig overneemt (nummer 1 en 7) ;
- het overnemen van één aanbeveling in het midden laat (nummer 6).

*aanbeveling 1 (bepaal welke kleine ergernissen prioriteit; formuleer meetbare doelen)*

Omdat het college stelt voor 2013 een jaarplan te zullen formuleren en gelet op de uitleg daarbij, neemt het college deze aanbeveling feitelijk over.

*aanbeveling 2 (heroverweeg flexibele inzet stadswachten)*

Deze aanbeveling vloeit voort uit recente organisaties binnen Stadstoezicht, waardoor stadswachten vaker in verschillende wijken worden ingezet. Dit doet afbreuk doet aan hun functioneren als ‘oren en ogen in de wijk’. Het college zegt dat de aanbeveling achterhaald is, omdat ‘de basisstructuur van Stadstoezicht is en blijft gebaseerd op wijkteams die wijkgebonden en wijkgericht inzetten’, waarbij ‘een mate van

flexibiliteit nodig is'. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het college de heroverweging al heeft gemaakt, maar dit is onwaarschijnlijk. Het college gaat immers niet in op de door de rekenkamer gesignaleerde problemen die de huidige toegenomen flexibele inzet voor het optreden van stadswachten heeft veroorzaakt (zoals stadswachten die gedoogafspraken niet kennen of niet weten of ergens een eerdere waarschuwing voor is gegeven). Deze problemen blijven als het college vasthoudt aan de huidige flexibiliteit. Het neemt de aanbeveling feitelijk niet over.

*aanbeveling 3 (bewerkstellig wijkgerichte samenwerking met de politie)*

Deze aanbeveling zou volgens het college achterhaald zijn, omdat bijvoorbeeld begin 2012 is gestart met het verbeteren van de briefingstructuur. De rekenkamer heeft in 2012 verschillende briefings met de politie bijgewoond, en is het opgevallen dat er van wederzijdse informatie-uitwisseling weinig sprake is. De rekenkamer heeft geen gezamenlijke debriefings bijgewoond, omdat deze er niet waren. De door de rekenkamer waargenomen feiten stroken daarmee niet met wat het college aangeeft. Het college neemt de aanbeveling feitelijk niet over.

*aanbeveling 4 (heroverweeg inzet jongerenoverlast en hondenpoep in reguliere diensten)*

Het college geeft aan dat deze aanbeveling achterhaald is, omdat Stadstoezicht de huidige inzet continueert. Daarmee lijkt het college ook deze aanbeveling feitelijk te hebben opgevolgd (vergelijk aanbeveling 2), maar dat is onwaarschijnlijk. Het college geeft immers geen redenen om de inzet te continueren. Ook gaat het niet in op de consequentie dat het handhaven op hondenpoep en jongerenoverlast in de reguliere diensten een relatief klein onderdeel zal blijven, mede omdat niet alle stadswachten daartoe over de benodigde communicatieve competenties beschikken. Het college neemt de aanbeveling dus niet over.

*aanbeveling 5 (na opleiding meer aandacht voor communicatieve vaardigheden en begeleiding)*

Deze aanbeveling is volgens B en W deels achterhaald. Zo zou er in de wekelijkse IBT-trainingen van twee uur reeds aandacht zijn voor verbale communicatieve vaardigheden. Dit kan zijn, maar dan wel in geringe mate. De stadswachten die we in het onderzoek spraken, gaven aan dat de wekelijkse IBT vooral is gericht op fysieke vaardigheden. Ook documenten op basis waarvan de wekelijkse IBT is ingesteld, getuigen daarvan. Dit deel van de aanbeveling neemt het college dus feitelijk niet over.

Het college neemt de aanbeveling waar het gaat om de extra begeleiding wel over.

*aanbeveling 6 (systematisch vastleggen en delen handhavinginformatie)*

Deze aanbeveling is volgens het college achterhaald, omdat 'Stadstoezicht reeds een ontwikkelingstraject in gang heeft gezet, genaamd I-thor'. De rekenkamer is bekend met de ontwikkeling van dit systeem, maar aangezien het planontwikkeling betreft, is er op dit moment geen zekerheid wat met het systeem geregistreerd gaat worden. Gaat het hier daadwerkelijk om informatie over ontheffingen, waarschuwingen of gedoogsituaties, dan neemt het college deze aanbeveling over. Worden louter zaken als ureninzet en boetes geregistreerd, dan wordt de aanbeveling niet opgevolgd.

Ook is onduidelijk op welke wijze de informatie uit I-thor daadwerkelijk binnen de dienst gedeeld zal worden. In zijn reactie geeft het college alleen maar aan dat het kan, maar niet of het ook gedaan wordt.

Al met al laat het college in zijn reactie in het midden of het de aanbeveling overneemt.

*aanbeveling 7 (bevorder eenduidig optreden door intervisie)*

Deze aanbeveling wordt overgenomen.

*aanbeveling 8 (verbeter informatie raad over aantallen boa's)*

Het college neemt deze aanbeveling niet over. Het geeft aan alleen bij vragen of twijfel, de raad expliciet definities van boa's e.d. te geven. In het kader van de actieve informatievoorziening aan de raad en om mogelijke verwarring te voorkomen, is het echter wenselijk om bij informatie over de doelstelling van 450 boa's het onderscheid tussen boa's en brede handhavers en tussen boa's die wel en niet volledig op straat lopen, altijd te maken.

# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

## 1-1 inleiding

Op 21 april 2011 is vanuit een groot deel van de commissie BVM het verzoek gekomen aan de rekenkamer om te bezien in hoeverre een onderzoek naar Stadstoezicht opportuun is, in het bijzonder het optreden van stadswachten. Op 1 juli 2011 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet naar de raad gestuurd.

Inhoudelijke aanleiding voor het onderzoek is de aandacht die stadswachten sinds 2009 hebben gehad in de raad en de media. Enerzijds zijn regelmatig berichten in de media verschenen waaruit veel waardering naar voren komt voor de inzet van stadswachten op straat. Anderzijds zijn er ook berichten die duiden op ontevredenheid van burgers over het optreden van stadswachten.

Verder zijn vanaf 2009 in de raad ieder jaar vragen gesteld over het functioneren van stadstoezicht en de competentie van medewerkers. Zo stelde op 20 april 2010 het raadslid Belhaj schriftelijke vragen over vermeende wantoestanden bij Stadstoezicht en op 17 augustus 2010 het raadslid Heijmen een vraag over discriminatie door ambtenaren van Stadstoezicht. In april 2011 zijn schriftelijke vragen gesteld aan het college, waarin onder meer is aangegeven dat raadsleden signalen hebben bereikt van ongenoegen onder inwoners over de bejegening door Stadstoezicht.

Sinds 2009 is het zogenoemde handhavingsrepertoire van stadswachten (bestaande uit onder meer fiscale parkeerovertredingen, verkeerd parkeren, hondenpoep en wildplassen) uitgebreid met de bestuurlijke strafbeschikking en hebben stadswachten een beperkte geweldsbevoegdheid gekregen. Op 2 mei 2011 heeft de burgemeester een brief gestuurd aan de commissie BVM waarin hij de raad informeert over een evaluatie van een voorlichtingscampagne over deze nieuwe bevoegdheden. De stadswachten zouden, zo vermeldt de brief, nog niet het natuurlijk gezag hebben dat de politie heeft. In de brief is verder aangegeven dat in de opleiding en training van stadswachten extra aandacht zal worden besteed aan de bejegening van het publiek bij de uitoefening van de nieuwe bevoegdheden.

## 1-2 functie van stadswachten

### 1-2-1 soorten stadswachten

Stadswachten dienen zich bezig te houden met toezicht en handhaving van wetten en regels op uiteenlopende beleidsterreinen. Hun werkterrein bestrijkt onder meer:

- Parkeercontrole: er wordt gecontroleerd of automobilisten betalen voor het parkeren en of ze zich aan de parkeerregels houden, zoals niet op de stoep staan met de auto.
- Optreden tegen allerlei vormen van vervuiling van de stad: afval op straat gooien, hondenpoep niet opruimen, en dergelijke.
- Handhaving van de regels voor de markten in Rotterdam: stadswachten zien er bijvoorbeeld op toe dat de marktgoep zelf hun afval afvoeren.

- Pandencontrole: in opdracht van andere gemeentelijke organisaties gaan stadswachten langs bij bewoners die zich hebben ingeschreven bij de bevolkingsadministratie. Zij controleren onder andere op illegale bewoning en brandveiligheid.<sup>1</sup>

De stadswachten hebben niet allemaal hetzelfde werkterrein. Zo zijn er fiscaal controleurs, handhavers en de milieucontroleur/milieu-inspecteur. De *fiscaal controleur* houdt vooral toezicht op fiscale parkeerovertradingen, dat wil zeggen, het niet hebben betaald voor een parkeerplaats. De *handhaver* treedt naast parkeerovertradingen ook op bij bepaalde overtradingen van onder meer de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), bijvoorbeeld met betrekking tot autowrakken, huisvuil en wildplassen. Sommige stadswachten hebben daarnaast een speciaal aandachtsgebied, zoals markten, pandenaanpak of milieu.

#### 1-2-2 bevoegdheden

Stadswachten in Rotterdam hebben niet allemaal dezelfde bevoegdheden. Het belangrijkste onderscheid is tussen stadswachten die zijn opgeleid en beëdigd tot buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: boa) en stadswachten die dat niet zijn. Sinds 2009 hebben stadswachten die boa zijn ten opzichte van andere stadswachten de volgende bevoegdheden:

- bekeuringen uitdelen voor overtradingen als fout parkeren, wildplassen en hondenpoep;
- burgers aanhouden die na een geconstateerde overtrading niet bereid zijn hun identiteitsbewijs te tonen of anderszins niet meewerken;
- transportboeien gebruiken indien overtraders in een situatie van bekeuren agressief worden en bij een eventuele aanhouding niet meewerken.<sup>2</sup>

Van de stadswachten in Rotterdam zijn alle milieucontroleurs tevens boa. Ook de brede handhavers dienen allemaal opgeleid te zijn tot boa. Fiscaal controleurs zijn geen boa. In de periode tot en met 2011 zullen volgens het college alle stadswachten worden opgeleid om te kunnen werken met de nieuwe bevoegdheden.

#### 1-2-3 positie

De beleidsmatige achtergrond van de uitbreiding van de bevoegdheden van boa's per 2009 is de ketenaanpak 'doorpakken bij kleine ergernissen' (hierna: de ketenaanpak). Hiertoe besloot het vorige college op 21 oktober 2008. Bij de aankondiging van de ketenaanpak in 2008 heeft de gemeente als doel (ervan) gesteld dat Rotterdam schoon, heel, veilig en bereikbaar blijft.<sup>3</sup> Het gaat bij die aanpak om het handhaven op kleine overtradingen die ergernissen in de openbare ruimte tot gevolg hebben, de zogenoemde overlastfeiten.

In deze aanpak is de samenwerking tussen Stadstoezicht, politie en het Openbaar Ministerie (OM) vergroot ten behoeve van de handhaving in de openbare ruimte. Achtergrond hiervan is dat de politie zich de afgelopen jaren meer is gaan richten op de aanpak van criminaliteit en minder op handhaving in de openbare ruimte. De rol van stadswachten bij de handhaving op overlastfeiten is volgens de gemeente bedoeld

---

<sup>1</sup> [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl), geraadpleegd op 8 juni 2011.

<sup>2</sup> Brief van de burgemeester aan de commissie BVM, 2 mei 2011.

<sup>3</sup> Brief van het college aan de raad, 22 oktober 2008.

als aanvulling op het toezicht door de politie. In de praktijk betekent dit dat stadswachten taken uitoefenen die voorheen door de politie werden uitgevoerd. De essentie van de zogenoemde ketenaanpak doorpakken was bovendien 'dat er meer boa's zouden komen die strafrechtelijk zouden kunnen bekeuren (in plaats van alleen maar waarschuwen) en die daarnaast ook de geweldsbevoegdheid en handboeien zouden krijgen als passend antwoord op het tanend gezag van handhavers op straat. Ook de wens om te kunnen doorpakken op niet-meewerkende verdachten (door niet tonen ID-bewijs, beledigen en geweldgebruik) zou met de ketenaanpak moeten worden vervuld.<sup>4</sup> In de ketenaanpak is de volgende taakverdeling overeengekomen:<sup>5</sup>

- *Stadswachten* gaan op meer feiten bekeuren, verdachten aanhouden die zich daarbij verzetten, geen ID-bewijs tonen, beledigen of agressief worden.
- *De politie* voert aangehouden verdachten af naar het politiebureau en stelt daar ruimte beschikbaar voor stadswachten om een proces-verbaal op te maken.
- *Het Openbaar Ministerie* vervolgt aangehouden verdachten consequent.

Om de nieuwe taken en bevoegdheden uit te oefenen moeten stadswachten hiertoe competent zijn. Bij de bekendmaking van de ketenaanpak in 2008 heeft het college daarom een verdere professionalisering van de stadswachten aangekondigd. Daarbij is onder meer aangegeven dat een groot aantal medewerkers een intensief en zwaar opleidingstraject gaat volgen. Hiervan maakt het examen tot boa onderdeel uit.

#### 1-2-4 rollen

In figuur 1-1 staan de verschillende rollen van de stadswachten naast elkaar gezet. Zij dienen er vier te vervullen: toezichthouder, interventionist, handhaver en gastheer. De eerste drie rollen vormen een glijdende schaal: van toezien op eventuele overtredingen, via corrigeren naar sanctioneren. Het gastheerschap onderscheidt zich van deze rol doordat het hier niet om regelovertreding gaat, maar meer om een dienstverlenende rol. In de analyses van het optreden van de stadswachten is de rekenkamer van deze vier rollen uitgegaan.

---

<sup>4</sup> Uit de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen, 23 april 2012.

<sup>5</sup> Brief van het college aan de raad, 22 oktober 2008.

figuur 1-1: rollen van stadswachten

TOEZICHT	INTERVENIËREN	HANDHAVEN	GASTHEERSCHAP
<p><i>kerntaak:</i> 'ziet toe op orde en veiligheid in het publieke domein'</p> <p><i>eindresultaten:</i> 'toezicht houden' 'signaalfunctie' 'administratieve organisatie'</p> <p><i>toezichtstaken:</i> - surveillance op straat - bestuursrechtelijke handhaving (treedt corrigerend op) - keten handhaving pand en persoon (- cameratoezicht)</p>	<p><i>kerntaak:</i> 'treedt corrigerend op bij incidenten en calamiteiten'</p> <p><i>eindresultaten:</i> 'interveniëren' 'administratieve organisatie'</p>	<p><i>kerntaak:</i> 'treedt sanctionerend op bij incidenten en calamiteiten'</p> <p><i>eindresultaten:</i> 'sanctioneren' 'administratieve organisatie'</p> <p><i>opsporingstaken:</i> - strafrechtelijke handhaving</p> <p><i>handhavingstaken:</i> - bestuursrechtelijke handhaving</p> <p><i>kan leiden tot</i> <b>AANHOUDEN</b></p>	<p><i>kerntaak:</i> 'voert dienstverlenende werkzaamheden uit'</p> <p><i>eindresultaten:</i> niet omschreven</p>

### 1-3 enkele feiten en cijfers

Het grootste deel van de Nederlandse gemeenten heeft voor toezicht en handhaving op straat niet meer dan vijf fte beschikbaar. De vier grootste gemeenten (G4; Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben een substantieel grotere toezichtcapaciteit dan de andere steden. De G4 tellen tussen de honderd en zeshonderd fte.<sup>6</sup>

In Rotterdam werken ongeveer 500 stadswachten. Zij dragen allemaal hetzelfde uniform. Hun specifieke functie is alleen herkenbaar aan de epaulet op de schouder. Halverwege 2011 waren 428 stadswachten inmiddels opgeleid tot boa.<sup>7</sup>

De dienst Stadstoezicht had tot eind 2011 vier uitvoeringsclusters, Noord, Zuid, Oost en West. Inmiddels zijn West en Oost samengevoegd tot het cluster Centrum. In elk cluster opereren wijkteams. Medio 2011 waren we 24 wijkteams, bestaande uit 20 à 25 stadswachten per wijkteam.

De gemeente heeft voor 2011 in totaal € 26,6 miljoen begroot voor het product Handhaving wet- en regelgeving van de dienst Stadstoezicht. Daar vallen, naast de stadswachten op straat, ook het cameratoezicht in de stad en het toezicht op de Maastunnel onder.

<sup>6</sup> Binnenlands Bestuur, 21 mei 2011.

<sup>7</sup> Eerste bestuursrapportage 2011, op 14 juni 2011 door het college aan de raad gezonden.

#### 1-4 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in en te oordelen over opzet, sturing, uitvoering en resultaten van toezicht en handhaving door stadswachten in de openbare ruimte. Daarbij zullen onder meer aspecten als prestatieafspraken, deskundigheid en bejegening worden betrokken.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Hoe waarborgt en stuurt de gemeente het optreden van stadswachten en leidt hun optreden tot de beoogde resultaten?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Heeft de gemeente beleid geformuleerd dat voldoende richtinggevend is voor het optreden van stadswachten?
- 2 Waarborgt de gemeente voldoende dat stadswachten beschikken over de kennis en vaardigheden om hun taken adequaat uit te voeren?
- 3 Voeren stadswachten hun taken adequaat uit?
- 4 Waardoor kunnen eventuele onvolkomenheden in het optreden van stadswachten worden verklaard?
- 5 Leidt het optreden van stadswachten tot de beoogde resultaten?

De onderzoeksvragen wijken enigszins af van de vragen die in de onderzoeksopzet waren geformuleerd. Zo bleek het wenselijk om vraag 1, naar het beleid rondom stadswachten, expliciet te formuleren. Vraag 4 luidde oorspronkelijk 'is de aansturing van stadswachten adequaat voor de taken die zij moeten uitvoeren?'. In feite betreft het een verklarende vraag voor uit vraag 3 voortvloeiende bevindingen. Aangezien er voor het optreden van stadswachten ook verklaringen buiten de sfeer van aansturing denkbaar zijn, is er voor gekozen de nieuwe onderzoeksvraag 4 veel ruimer te formuleren en te beantwoorden. Verder wordt in het onderzoek ook aandacht besteed aan de financiële context waarin stadswachten opereren. Dit is primair een beschrijving, waarvoor geen afzonderlijke vraag is geformuleerd.

#### 1-5 afbakening

Zoals hiervoor aangegeven zijn stadswachten belast met toezicht en handhaving op uiteenlopende terreinen. De aanleiding voor het onderzoek heeft betrekking op de voor inwoners merkbare inzet van stadswachten die belast zijn met toezicht en handhaving in de openbare ruimte (zoals parkeercontrole, overtredingen van de APV en afval op straat). Het onderzoek zal zich dan ook richten op het optreden van stadswachten in de openbare ruimte. Dit betreft vooral taken van twee typen stadswachten, te weten de fiscaal controleur en de handhaver. Dit betekent dat de in 2-1 genoemde stadswachten met een meer specifiek aandachtsgebied (het milieuteam, de handhavers markten en de handhavers pandenaanpak) buiten de scope van het onderzoek vallen.

Het onderzoek richt zich op de inzet van stadswachten vanaf 1 januari 2009. Zoals hierboven aangegeven zijn in dat jaar de nieuwe bevoegdheden van stadswachten van kracht geworden. Tijdens het onderzoek is de rekenkamer in de periode november 2011 tot en met februari 2012 meegelopen met diverse diensten.

#### 1-6 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen opeenvolgend aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt het beleid rondom stadswachten geschetst (vraag 1), waarna in

hoofdstuk 4 de werving en opleiding van stadswachten wordt beschreven (vraag 2). Vraag 3 handelt over de wijze waarop stadswachten hun werk uitvoeren en de beschrijvingen daarvan komen uitvoerig in hoofdstuk 5 aan de orde, waarna in hoofdstuk 6 verklaringen voor de bevindingen worden gegeven (vraag 4). Het afsluitende hoofdstuk handelt over de prestaties van stadswachten (vraag 5). Als achtergrondinformatie wordt in hoofdstuk 2, los van de onderzoeksvragen, de financiële context rondom stadswachten wordt beschreven.

De nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Het antwoord op deze vragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die bovenop deze nota zal komen. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

## 2 financiële context

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de financiële context van Stadstoezicht behandeld. Zij beantwoordt geen onderzoeksvraag en is primair bedoeld om inzicht in de kosten en baten van de inzet van stadswachten te geven (3-2). Daarnaast wordt een beschrijving gegeven hoe de dienst en het college tot nu toe met de taakstelling van 72 fte voor de dienst voor 2012 zijn omgegaan (3-3). In de laatste paragraaf komt de collegedoelstelling om in 2014 450 brede handhavers te hebben aan de orde. Hoewel dat op zichzelf geen financieel gegeven is, hangt zij wel nauw samen met de taakstelling en komt dit daarom in dit hoofdstuk aan de orde. Aangezien het een beschrijvend hoofdstuk betreft, zijn er in tegenstelling tot bij andere hoofdstukken geen normen geformuleerd.

Vooraf wordt opgemerkt dat de begroting en jaarrekening van Stadstoezicht uit een aantal producten bestaat, namelijk:

- beheer markten;
- beveiliging gemeentelijke gebouwen;
- toezicht en handhaving milieu;<sup>8</sup>
- handhaving wet- en regelgeving;
- exploitatie en beheer parkeren.

Aangezien dit onderzoek zich primair richt op de stadswachten, beperken we ons in dit hoofdstuk voornamelijk tot het product handhaving wet- en regelgeving, waartoe de stadswachten op straat behoren. Dit blijkt uit de toelichting in de jaarrekening van Stadstoezicht bij dit product: 'Het uitoefenen van toezicht op straat; aanspreken op ongewenst gedrag en het toepassen van handhavingsinstrumenten bij geconstateerde overtredingen. Gedragingen van burgers die overlast of onveiligheid veroorzaken, worden gesignaleerd en gecorrigeerd. In de context van de wijkveiligheidsactieprogramma's worden met de deelgemeenten prestatieafspraken gemaakt. Ook het handhaven van de parkeerverordening en het opleggen van fiscale naheffingen valt onder dit product.'

### 2-2 kosten en baten

#### 2-2-1 vooraf

Deze paragraaf geeft in hoofdlijnen de kosten en de baten weer van de dienst Stadstoezicht, in het bijzonder de baten en kosten binnen het product handhaving wet- en regelgeving. De baten in niet-financiële zin, zoals gunstige maatschappelijke effecten van het optreden van stadswachten, komen in hoofdstuk 7 aan bod.

---

<sup>8</sup> Sinds 2011 en 2012 wordt het product verantwoord onder Handhaving wet- en regelgeving. Verwarrend is dat bij de begroting 2012 een bijlage zit waarin het onder de kop 'Fysiek beheer van de stad' nog wel als apart begrotingsproduct wordt genoemd. In de begroting zelf komt dat als zodanig niet meer voor.

### 2-2-2 verantwoording Stadstoezicht

De financiële verantwoording van de dienst Stadstoezicht vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus van de gemeente Rotterdam. De Stadstoezicht betreffende gegevens vormen onderdeel van de concernbegroting van de gemeente Rotterdam, waarvoor de dienst voor haar onderdelen input heeft geleverd. De jaarverslaglegging gebeurt wel op het niveau van de dienst. Hiervan wordt in het jaarverslag van de gemeente Rotterdam een samenvatting opgenomen. Deze laatste wordt aan de raad gestuurd en is daarmee openbaar toegankelijk. De dienstjaarrekening wordt niet actief openbaar gemaakt. Daarnaast vindt er financiële verantwoording plaats naar aanleiding van vragen uit de raad(scommissies), zoals vragen over de kosten van tenues (uniformen), materieel, trainingsfaciliteiten, opleiding etcetera.

### 2-2-3 baten en lasten Stadstoezicht

In de onderstaande tabel staan de resultaten van de dienst als geheel en van het product handhaving wet- en regelgeving, waartoe de werkzaamheden van stadswachten behoren. De gegevens zijn gebaseerd op de dienstjaarrekening over 2011.

**tabel 2-1: resultaten Stadstoezicht en product handhaving (€ mln)**

	<b>dienst Stadstoezicht</b>	<b>product handhaven wet- en regelgeving</b>
baten	107.123	22.501
lasten	129.555	50.545
<b>saldo</b>	<b>-22.432</b>	<b>-28.044</b>

Uit de bovenstaande verdeling blijkt op het product handhaven wet- en regelgeving per saldo een tekort van € 28 mln te zijn. De gehele dienst heeft een negatief resultaat van € 22,4 mln. De lasten van de dienst (€ 129,5 mln) kunnen voor bijna 40% op het conto van het product handhaven wet- en regelgeving worden geschreven (€ 50,5 mln). Daarmee is dit product in dat opzicht een relatief belangrijk product.

Ook in termen van fte maakt het product handhaving wet- en regelgeving een groot onderdeel uit van de totale dienst Stadstoezicht. Het totale aantal fte in dienst bij Stadstoezicht per ultimo 2011 is 1191,8. Bijna twee derde daarvan, 734,67 fte, valt onder het product handhaving. Dit zijn overigens niet allemaal boa's, de stadswachten die op straat mogen bekeuren. Volgens de jaarrekening 2011 zijn dat er 450,6.

Er is een groot verschil in baten van de gehele dienst en van het product handhaven. Dit verschil is te verklaren doordat de opbrengsten van het betaald parkeren (in 2011 € 45,8 mln) niet worden toegerekend aan het product handhaving, maar aan het product exploitatie en beheer parkeren. Het optreden van stadswachten zou vanwege een eventuele preventieve werking hierop een positieve invloed kunnen hebben, maar dat is niet zonder meer te kwantificeren.

### 2-2-4 baten handhavers

De voornaamste baten in het product handhaven wet- en regelgeving komen uit de directe opbrengsten van boetes en naheffingen. Buiten beschouwing hier wordt



gelaten de meeropbrengst die voortvloeit uit een hogere betalingsgraad als gevolg van handhaving, die valt onder het product exploitatie en beheer parkeren. In tabel 2-2 zijn de opbrengsten van de boetes weergegeven. Er zijn twee voornamen baten: de inkomsten uit Mulderbonnen die via het CJIB worden geïnd, waarvoor Stadstoezicht voor elke bekeuring een bedrag van € 25 ontvangt. De andere baat zijn de belastinggelden die via naheffing verkregen worden (in de tabel 'fiscaal' genoemd).<sup>9</sup>

**tabel 2-2: begrote en gerealiseerde baten boetes (€ mln), 2009-2011**

	<b>fiscaal gerealiseerd</b>	<b>fiscaal begroot</b>	<b>Mulder gerealiseerd</b>	<b>Mulder begroot</b>
2009	10,2	10,5	0,99	0,99
2010	11,4	10,2	0,98	0,68
2011	14,0 <sup>10</sup>	12,8	1,2	0,97

Uit tabel 2-2 blijkt dat de begrote baten van naheffingen grosso modo worden gerealiseerd. De begrote opbrengsten uit Mulderboetes zijn in alle jaren sinds 2009 groter dan de raming. Inclusief eenmalige nabetaling waren de directe baten van de handhavers op straat (dat wil zeggen, de fiscalisten en de brede handhavers) in termen van naheffingen en Mulderboetes in 2011 € 14 mln.<sup>11</sup> In ambtelijk wederhoor gaf Stadstoezicht aan dat er volgens het voorzichtigheidsprincipe bewust conservatief wordt begroot.

Tabel 2-3 zet de aantallen gerealiseerde boetes en het aantal geplande boetes (omgerekend op basis van de begroting) naast elkaar. Hieruit blijkt dat het geplande aantallen boetes de afgelopen jaren steeds ruim worden gehaald.

**tabel 2-3: geplande begrote (omgerekend) en gerealiseerde bekeuringen, 2009-2011<sup>12</sup>**

	<b>fiscaal</b>		<b>Mulder</b>	
	planning	realisatie	planning	realisatie
2009	204.439	285.000	39.400	66.000
2010	198.598	275.000	27.000	81.000
2011	239.700	270.000	38.800	90.000

bron: afgeleid uit jaarverslagen Stadstoezicht; opgave Stadstoezicht aan rekenkamer

<sup>9</sup> De tabel beperkt zich tot Mulderbonnen en fiscale bonnen. Overige baten uit boetes vormen een klein aandeel. Volgens opgave van Stadstoezicht waren dit er in 2011 1.600.

<sup>10</sup> Inclusief een eenmalige nabetaling van Gemeentebelastingen (GBR) van € 1,2 mln over de jaren 2008 t/m 2010.

<sup>11</sup> Het verschil met de totale baten van het product handhaving (€ 22,5 mln; zie tabel 2-1) is dat in 2011 onder dit product ook vergoedingen vielen voor gemaakte personeelskosten op basis van contracten voor deelgemeentelijke inzet en ID-subsidies voor de inzet van toezichthouders bij de Maastunnel (€ 4,2 mln).

<sup>12</sup> De geplande bekeuringen zijn teruggerekend vanuit de begrote bonnenopbrengst. Voor fiscale boetes is voor de jaren 2009 en 2010 gerekend met een bedrag van € 51,36 en voor 2011 met een bedrag van € 53,40. Bij Mulderbonnen is gerekend met een bedrag van € 25, de vergoeding per Mulderbon vanuit het CJIB, volgens opgave van een clustermanager. In ambtelijk wederhoor is echter aangegeven dat dit per feitcode verschilt en dat het soms niets is (parkeren op de stoep), soms € 40 (een bestuurlijke strafbeschikking). De rekenkamer is uitgegaan van gemiddeld € 25.

### 2-2-5 lasten van handhavers

De voornaamste kosten uit het product handhaven wet-en regelgeving zijn personeelskosten.<sup>13</sup> In de tabel hieronder zijn de gerealiseerde en begrote kosten weergegeven.

**tabel 2-4: kosten handhavend personeel (€ mln), 2009-2011**

	gerealiseerde personeelskosten	begrote personeelskosten
2009	39.769	38.248
2010	43.444	44.555
2011 <sup>14</sup>	29.711	31.191

Uit tabel 2-4 blijkt dat de gerealiseerde personeelskosten grosso modo binnen de begroting vallen. De gegevens zijn echter niet zonder meer te vergelijken met die in tabel 2-2, de directe baten van de handhavers op straat, omdat in tabel 2-4 de kosten van alle fte's in het product handhaving staan (dus ook van de fte's ondersteuning en teamleiders die hoofdzakelijk op kantoor zitten).

Op verzoek van de rekenkamer heeft Stadstoezicht opgave gedaan van de gemiddelde loonkosten van fiscalisten en van brede handhavers. Dit zijn de personeelsleden die daadwerkelijk bekeuringen uitdelen en daarmee de directe baten genereren die in tabel 2-2 staan vermeld. De gemiddelde loonkosten voor een fiscalist zijn € 47.350 en voor een brede handhaver (al dan niet in opleiding) € 48.000.<sup>15</sup> Volgens opgave van Stadstoezicht (zie tabel 2-7, verderop in dit hoofdstuk) zijn er 391 handhavers in de uitvoeringsclusters, waar de handhavers op straat werkzaam zijn.<sup>16</sup> Uitgaande van dit aantal en van 31 fiscalisten, en van gemiddelde personeelskosten van € 48.000 per stadswacht, dan zijn de personeelskosten van de reguliere stadswachten op straat ten minste ongeveer € 20,3 mln.<sup>17</sup> Hoewel dit geen eis is, worden de directe loonkosten van de handhavers (inclusief hun teamleiders) in de uitvoeringsclusters dus niet terugverdiend met uitgedeelde boetes. Bij de kosten van de handhaving komen overigens ook nog kosten voor het materieel (uniform, apparatuur etc). Volgens opgave van de dienst aan de rekenkamer zijn deze € 3.300 tot € 3.400 per handhaver.

<sup>13</sup> Andere grote posten 2011 zijn materiële kosten (€ 6,2 mln) en zogenoemde 'intra-gemeentelijke' kosten van € 11,7 mln (zoals incassokosten aan het GBR. huur aan het OBR).

<sup>14</sup> Het grote verschil tussen de begroting 2010 en de begroting en realisatie van 2011 is volgens de dienstjaarrekening 2011 te verklaren uit het feit dat een deel van de loonkosten Toezicht & Handhaving wordt verrekend met (ofwel toegerekend aan) het product parkeren. Dit deel van de loonkosten wordt (dus) in mindering gebracht op Toezicht & Handhaving.

<sup>15</sup> Het loonkosten verschil tussen brede handhavers (salarisklasse 6) en fiscalisten (salarisklasse 3) is klein. Dit komt doordat door leeftijd en anciënniteit de fiscalisten veelal in de maximale periodiek zitten, terwijl brede handhavers nog vaak in lagere periodieken zitten.

<sup>16</sup> Hiertoe behoren ook de teamleiders in de uitvoeringsclusters. Deze zijn ook boa's en daarmee handhavers, maar niet altijd volledig op straat werkzaam.

<sup>17</sup> Het werkelijke bedrag is vermoedelijk groter, omdat onder de 391 handhavers vermoedelijk dus ook teamleiders behoren. Hun gemiddelde loonkosten zullen hoger liggen.

## 2-3 taakstellingen

### 2-3-1 vooraf

In 2010 kondigde het college aan te kiezen voor een bezuinigingspakket dat oploopt van € 75 mln in 2011 naar € 255 mln per jaar vanaf 2015. De eigen organisatie zou daarbij niet worden ontzien. In totaal dient er per 2015 structureel € 72 mln binnen de gehele gemeentelijke organisatie te zijn bezuinigd. In de begroting van 2011 zegt het college te zorgen dat de uitvoering ontzien wordt en dat 'men er op mag rekenen dat we onze kerntaken excellent blijven uitvoeren. Het zal dus vooral gaan om minder management, advies en ondersteuning'. Voor de dienst Stadstoezicht geldt een taakstelling van 72 fte, zo is te lezen in de gemeentebegroting voor 2012.

### 2-3-2 consequenties taakstelling voor Stadstoezicht

In de kaderbrief van 16 juni 2011 wordt voor het eerst gesproken over de taakstelling bij Stadstoezicht. De aankondiging wordt gedaan het milieuteam en vier handhavingsteams op te heffen en het toezichtniveau in de Maastunnel te verlagen. De taakstelling is weergegeven in het onderstaande groene kader.

#### invulling taakstelling Stadstoezicht

Het college heeft in 2011 in de kaderbrief en in de begroting 2012 de consequenties van de bezuinigingen voor Stadstoezicht als volgt uiteengezet:

#### 1. elk van de vier regio's<sup>18</sup> voor toezicht en handhaving levert één team in

'Dit houdt in dat er 72 fte aan handhaving capaciteit wordt bespaard. Daar staat tegenover een vermindering van de baten met ca. 10%. Doordat er minder zichtbaarheid is op straat komt de veiligheidsindex onder druk te staan alsmede de betalingsgraad parkeren.'

#### 2. afbouwen toezicht fiets- en voetgangersdeel Maastunnel

'Er vindt een versoering van het toezicht plaats van 75 naar 40 fte.'

#### 3. team milieucontroles

'Het team milieucontroles wordt opgeheven.'<sup>19</sup>

Hierna wordt verder ingegaan op de grootste van de drie maatregelen. Beschreven wordt de informatievoorziening over de wijze waarop deze taakstelling van 72 fte in de handhavingsteams wordt of is gerealiseerd. Het milieuteam en de Maastunnel worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

### 2-3-3 uiteindelijke invulling taakstelling 72 fte

In opeenvolgende documenten wordt op verschillende wijzen gerapporteerd of, en zo ja, op welke wijze, aan de taakstelling van 72 fte invulling is gegeven. Hierna wordt daar een schets van gegeven. Hieruit blijken de volgende zaken:

- De taakstelling van 72 fte betreft de uitvoering, terwijl het college deze bij de bezuiniging zou ontzien;

<sup>18</sup> Hiermee worden de clusters bedoeld. Er waren er tot eind 2011 vier, na een reorganisatie zijn er nu nog drie.

<sup>19</sup> Bij de begrotingsbehandeling heeft de raad een amendement aangenomen om het milieuteam gedeeltelijk te handhaven.

- Hoewel de taakstelling van 72 fte voor 2012 gold en de raad over de invulling nog wil spreken, is er informatie van Stadstoezicht waarin wordt gesteld dat deze taakstelling al in 2011 is gerealiseerd.
- De ingevulde taakstelling betreft niet enkel boa's, hoewel uit informatie van het college aan de raad is op te maken dat de taakstelling wel boa's dient te betreffen.

#### **bezuinigen op uitvoering of niet?**

Zoals hierboven aangegeven vermeldt de conceptbegroting van 2012 dat 'elk van de vier regio's voor toezicht en handhaving één team inlevert en dat daarmee 72 fte aan handhavingscapaciteit wordt bespaard.' Dit suggereert dat er op de uitvoering wordt bezuinigd, terwijl het college in de begroting 2011 aangaf de uitvoering te willen ontzien.

De begroting 2012 is in verschillende raadscommissies behandeld. Naar aanleiding daarvan zijn het college (in een brief van 4 november aan de commissies BVM en EHMV) en de burgemeester (in een brief van 8 november aan de commissie BVM) onder meer ingegaan op de aantallen boa's. In een tabel wordt een optelling gegeven van het aantal boa's per 1 november 2011. Op dat moment zouden er 469 zijn. Hieraan wordt toegevoegd dat 'het bezuinigen van 72 fte handhavers uit de uitvoeringsclusters (72 fte) en het opheffen van het milieuteam (30 fte) leidt tot een sterkte van 367 boa's.' Hieruit blijkt dat de 72 fte taakstelling voor de handhavingscapaciteit boa's betreffen en dat er dus 72 fte boa's van de loonlijst van de gemeente zullen verdwijnen. Ook dit strookt niet met een eerdere uitspraak van het college dat bij de bezuinigingen de uitvoering zal worden ontzien.

#### **taakstelling 2012 reeds gerealiseerd of niet?**

Bij de raadsbehandeling van de begroting voor 2012 (8 en 10 november 2011) heeft de gemeenteraad een motie aangenomen met het verzoek aan het college ermee rekening te houden met het feit dat de raad na de vaststelling van de begroting nog 'een debat zal voeren over de taken, werkwijze, kwaliteit, scholing en aansturing van Stadstoezicht.' Eventuele conclusies van dat debat moeten worden betrokken bij de invulling en uitwerking van de bezuinigingstaakstelling. Het dictum van de motie suggereert dat de taakstelling van 72 fte in 2012 gerealiseerd moet worden, nádat het in de motie genoemde debat is gevoerd.

In de jaarrekening 2011 van Stadstoezicht staat echter dat de taakstelling van 72 fte al is gerealiseerd door reeds in 2011 te krimpen met vier handhavingsteams. De betreffende mensen werden herplaatst vanuit de functiegroepen handhaver en fiscaal controleur naar beveiliging. 'Bij beveiliging was er een enorme inzetvraag ontstaan die goedkoper kon worden ingevuld met onze eigen medewerkers in plaats van inhuur', zo vermeldt de jaarrekening van de dienst.<sup>20</sup>

Op 13 maart 2012 zond het college een brief aan de gemeenteraad waarin het expliciet vermeldt dat de taakstelling reeds is gerealiseerd. Daarmee zou de motie kunnen worden afgedaan. Deze brief wordt geagendeerd tijdens het voorgenomen debat over Stadstoezicht, op 21 juni 2012, tezamen met het voorliggende rekenkamerrapport. In tegenstelling tot wat de raad in de genoemde motie wenselijk acht, kan deze discussie

---

<sup>20</sup> Daarnaast wordt er ook herplaatst vanuit milieucontrole teams (20 fte) en de Maastunnel (26 fte). Dit loopt nog.

dus niet meer worden gevoerd in het licht van de invulling en uitwerking van de bezuinigingstaakstelling.

De rekenkamer merkt overigens op dat in dit geval de taakstelling niet volledig is gerealiseerd door de reductie van het aantal fte's, maar door te korten op het budget van externe inhuur. Medewerkers zijn immers herplaatst en staan daarmee nog steeds op de loonlijst. Bovendien is ook deze krimp in de handhavingsclusters niet in lijn met een eerdere uitspraak van het college om niet op de uitvoering te bezuinigen.

#### **fte's boa's gereduceerd of niet?**

Uit een opgave van Stadstoezicht aan de rekenkamer blijkt dat het aantal boa's zich heeft ontwikkeld van 297 fte in 2009 naar 394 fte in 2010 naar 450 fte in 2011. Tussen 2011 en 2010 is dat een stijging van 66 fte. In het jaarverslag van Stadstoezicht staat echter dat er in 2011 per saldo 65 boa's (geen fte) zijn bijgekomen (120 zijn er beëdigd en 54 boa-akten zijn ingetrokken wegens beëindiging van de functie of het dienstverband). Dit strookt niet met de claim in de jaarrekening 2011 dat de taakstelling van 72 fte is gerealiseerd. Deze betref, afgaande op de brief van het college aan de raad van 8 november 2011, immers boa's. Op grond daarvan had een reductie van het totale aantal boa's verwacht mogen worden.

#### **2-3-4 mogelijke verdere krimp**

Bij de begrotingsbehandeling voor 2012 heeft de raad een motie ingediend ('Rotterdam de beste gemeente van Europa') met als strekking dat het college voor 1 april 2012 een plan dient te presenteren met een blauwdruk voor de gemeentelijke organisatie waarmee een kostenreductie van 20% in 2015 wordt gerealiseerd ten opzichte van 2010. Mogelijke gevolgen voor Stadstoezicht zijn nog niet duidelijk.

Een andere ontwikkeling met mogelijke consequenties voor de formatie is al wel bekend. Zo is de inzetvraag van de deelgemeenten afgenomen met 18 fte. Op een totale vraaginzet van plusminus 50 fte vanuit de deelgemeente in de afgelopen jaren, hebben de deelgemeenten in 2012 voor 18 fte minder vraag, zo laat tabel 2-5 zien. Dit zou betekenen dat op de totale handhavingsformatie een krimp van 90 fte moet worden gerealiseerd (18 fte plus de reeds bestaande taakstelling van 72 fte).

**tabel 2-5: ontwikkeling vraaginzet deelgemeenten, 2009-2012**

jaar	fte	contractwaarde
2009	50	2,8 mln
2010	50	2,8 mln
2011	50	2,4 mln <sup>21</sup>
2012	35	1,9 mln <sup>22</sup>

<sup>21</sup> Er was een daling in contractwaarde, maar de inzet is op peil gehouden.

<sup>22</sup> Stand van zaken per 23 april 2012, volgens opgave van Stadstoezicht aan de rekenkamer (tijdens ambtelijk wederhoor).

## 2-4 450 handhavers in 2014

### 2-4-1 collegedoelstelling

In zijn collegewerkprogramma heeft het college het volgende opgenomen: 'Het aantal stadswachten met opsporingsbevoegdheid (brede handhavers) zal stijgen van 300 naar 450. Het extra toezicht en handhaving van de stadswachten draagt, in de wijken waar dat nodig is, bij tot een groter veiligheidsgevoel. Belangrijk daarbij zijn gastvrijheid, kennis van het gebied, de bewoners en de mogelijkheid om handhavend op te treden als dat nodig is.' Brede handhavers zijn altijd boa's, wat betekent dat er in 2014 ten minste 450 boa's in dienst van de gemeente moeten zijn. Het verdere citaat wekt de suggestie dat deze boa's ook daadwerkelijk op straat aanwezig moeten zijn.

### 2-4-2 gevolgen van taakstelling

Een taakstelling van 72 fte in de handhaving capaciteit betekent volgens het college dat 'doordat er minder zichtbaarheid op straat is, de Veiligheidsindex onder druk komt te staan alsmede de betalingsgraad parkeren.'<sup>23</sup> Deze stelling impliceert dat de krimp in ieder geval een deel van de boa's betreft.

In een brief van 4 november 2011 gaat het college nog expliciet in op de consequentie voor het doel uit het collegeprogramma om in 2014 tenminste 450 brede handhavers te hebben. 'Door deze en eerdere bezuinigingen is het takenpakket en daarmee de begroting van STZ al diverse malen helemaal doorgelopen en is er geen ruimte meer voor verdere bezuinigingen. De doelstelling uit het collegewerkprogramma om 450 handhavers tot buitengewoon opsporingsambtenaar op te leiden verwachten wij desondanks te halen.' Aangezien brede handhavers altijd boa's zijn, is het de rekenkamer niet duidelijk hoe deze verwachting is te rijmen met de taakstelling die het college zichzelf heeft opgelegd en evenmin met de opmerking in de begroting dat met de taakstelling de wijkveiligheid onder druk komt te staan.

### 2-4-3 aanwezigheid op straat

De doelstelling van 450 handhavers in 2014 suggereert, zoals aangegeven, 450 handhavers op straat, teneinde de zogenoemde kleine ergernissen aan te pakken. Uit de brief van het college aan de raad van 4 november 2011 (zie 2-4-2) is op te maken dat het moet gaan om boa's. In zijn brief van 8 november 2011 doet het college de volgende opgave van de aantallen aan de raad (tabellen 2-6 en 2-7).

**tabel 2-6: aantal handhavers Stadstoezicht**

handhavers Stadstoezicht	aantal
fiscaal controleurs	31
handhavers (boa)	469
handhavers in boa-opleiding	79
handhavers nog in te plannen voor opleiding	13
<b>totaal</b>	<b>592</b>

<sup>23</sup> Gemeentebegroting 2012.

**tabel 2-7: uitsplitsing handhavers (boa)**

uitsplitsing	
milieucontroleurs	30
stedelijke interventieteams	30
marktmeesters	18
handhavers uitvoeringsclusters	391
<b>totaal</b>	<b>469</b>

Uit tabel 2-6 blijkt dat volgens de collegebrief van november 2011 Stadstoezicht 469 boa's in dienst heeft. Dit aantal betreft niet alleen stadswachten, maar ook teamleiders, meewerkend voormannen en -vrouwen, stadswachten die op specifieke gebieden handhaven (markten, milieu, interventieteams) en stafmedewerkers die zijn beëdigd als boa. De aan de raad verzonden informatie geeft dus géén inzicht in hoeveel stadswachten daadwerkelijk op straat de brede handhavingstaak vervullen.

Begin 2012 vroeg de rekenkamer Stadstoezicht om een actuele opgave van het aantal boa's. Hieruit bleek dat er eind 2011 450 fte boa's in dienst waren. Daarmee zou de doelstelling van het college al exact zijn bereikt. Hiervan zitten echter 21,5 fte's in een staffunctie (al dan niet op kantoor in de Wijnhaven). 53,5 fte's zitten in de zogenoemde hiërarchie, dat wil zeggen zijn (senior)teamleiders, clustermanagers en de directie. Deze in totaal bijna 75 fte aan boa's bevinden zich lang niet altijd op straat. Op basis van deze opgave zouden er 375 fte aan boa's volledig inzetbaar zijn op straat.<sup>24</sup>

De opgave van Stadstoezicht sluit niet volledig aan op wat er naar de raad is gegaan, maar dit kan te maken door de verschillende meetmomenten (begin 2012 versus november 2011). Maar hoe het ook zij, voor beide opgaven geldt dat de totale aantallen boa's in dienst van de gemeente, niets zeggen over het aantal boa's dat daadwerkelijk op straat toezicht houdt en handhaaft. Hoeveel dat er werkelijk zijn, is niet duidelijk, maar het is een kleiner aantal.

<sup>24</sup> Inclusief het milieuteam, de boa's voor de pandenaanpak en de marktmeesters (volgens opgave aan rekenkamer begin 2012 78 fte; in ambtelijk wederhoor april 2012: 46 fte).







## 3 bepalen prioriteiten, doelen en inzet

### 3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen bij de volgende onderzoeksvraag gepresenteerd: heeft de gemeente beleid geformuleerd dat voldoende richtinggevend is voor het optreden van stadswachten? Hierbij hanteert de rekenkamer de normen zoals weergegeven in tabel 3-1.

**tabel 3-1: normen vraag 1**

norm	criterium	paragraaf
het bestuur heeft geformuleerd welke problemen prioriteit hebben bij de inzet van stadswachten en daarbij meetbare doelen geformuleerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>het bestuur heeft geformuleerd welke problemen prioriteit hebben bij de inzet van stadswachten</li> <li>het bestuur heeft de doelen die worden beoogd met de inzet van stadswachten meetbaar geformuleerd</li> </ul>	3-2
op ambtelijk niveau is duidelijk voor welke problemen stadswachten worden ingezet en welke problemen daarbij prioriteit hebben	<ul style="list-style-type: none"> <li>op ambtelijk niveau is duidelijk voor welke problemen stadswachten worden ingezet</li> <li>op ambtelijk niveau is duidelijk welke problemen daarbij prioriteit hebben</li> </ul>	3-3
op ambtelijk niveau zijn beoogde effecten en prestaties meetbaar geformuleerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>er is voor elke prioriteit meetbaar geformuleerd welke effecten worden beoogd</li> <li>er is voor elke prioriteit meetbaar geformuleerd welke prestaties worden geleverd om de beoogde effecten te realiseren</li> </ul>	3-3
er is een operationele strategie voor de wijze waarop de inzet van stadswachten bijdraagt aan de beoogde effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>de bijdrage van de beoogde prestaties van stadswachten aan de beoogde effecten is logisch onderbouwd</li> <li>het is duidelijk hoe samenhang moet worden gerealiseerd tussen de inzet van stadswachten en die van andere instrumenten en actoren</li> </ul>	3-4
het is duidelijk voor welke problemen de beschikbare capaciteit aan stadswachten wordt ingezet en welke verdeling daarbij wordt gemaakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>het is duidelijk voor welke problemen de beschikbare capaciteit wordt ingezet</li> <li>het is voldoende duidelijk hoe de in te zetten capaciteit over die problemen is verdeeld</li> </ul>	3-5

### 3-2 bestuurlijke doelen

Extra toezicht en handhaving door stadswachten wordt geacht bij te dragen aan de college targets veiligheid uit het collegewerkprogramma. Om de extra inzet van stadswachten te realiseren zal volgens het collegewerkprogramma het aantal brede handhavers stijgen van 300 naar 450. Gastvrijheid en kennis van het gebied en de bewoners zijn daarbij volgens het college van belang. Stadswachten moeten volgens het college 'kleine ergernissen' aanpakken. Het college heeft niet geëxpliciteerd welke problemen daarbij prioriteit hebben en heeft er geen meetbare doelen voor gesteld. Er is in de raad regelmatig aandacht voor het functioneren en de bevoegdheden van stadswachten. De doelen die het college beoogt met de inzet van stadswachten staan daarbij niet ter discussie.

#### 3-2-1 meetbare collegedoelen

Uit de geraadpleegde documenten komt naar voren dat het college met de inzet van stadswachten meerdere doelen beoogt. Volgens een brief van het college uit 2008 over de ketenaanpak kleine ergernissen moet de inzet van de stadswachten eraan bijdragen dat Rotterdam 'schoon, heel, veilig en bereikbaar blijft'.<sup>25</sup> Het collegewerkprogramma 2010-2014 vermeldt dat 'extra toezicht en handhaving van de stadswachten in de wijken waar dat nodig is bijdraagt aan een groter veiligheidsgevoel.' Uit het collegeprogramma komt verder naar voren dat de inzet van stadswachten een van de instrumenten is om de college targets met betrekking tot veiligheid te realiseren. Die targets zijn gerelateerd aan de Veiligheidsindex (zie het kader hieronder).

#### targets veiligheid in het collegewerkprogramma 2010-2014

- Aan het einde van deze collegeperiode scoren de vier Focuswijken veilig (Oude Westen, Nieuwe Westen, Hillesluis en Tarwewijk) minimaal een 'zes' op de Veiligheidsindex.
- Het percentage Rotterdammers dat aangeeft vaak last te hebben van groepen jongeren daalt in deze collegeperiode met 25% ten opzichte van de Veiligheidsindex 2010.
- Aan het einde van deze collegeperiode is het aantal geweldsincidenten tegen publieke functionarissen met minimaal 20% gedaald.

Het college geeft in het collegewerkprogramma verder aan dat bij de inzet van stadswachten ten behoeve van de veiligheid onder meer gastvrijheid en kennis van het gebied en de bewoners van belang zijn. Het extra toezicht zal volgens het college vorm krijgen door middel van een toename van het aantal brede handhavers van 300 naar 450.

In de genoemde brief uit 2008 stellen B en W dat de stadswachten worden ingezet op het aanpakken van de zogeheten 'kleine ergernissen', zoals parkeerovertradingen, wildplassen, niet aangelijnde honden, hondenpoep, afval op straat en het vervuilen van de weg. B en W geven niet aan welke kleine ergernissen prioriteit hebben. De doelen zijn in algemene bewoordingen gesteld en zijn niet meetbaar geformuleerd.

<sup>25</sup> Brief van het college van 22 oktober 2008 aan de raad inzake bestuurlijke strafbeschikking en uitrol Ketenaanpak 'Doorpakken Kleine Ergernissen'.

### 3-2-2 aandacht in de raad

In welke mate worden de algemene doelen die het college met de inzet van stadswachten nastreeft, door de raad gedeeld? Zoals in de inleiding van deze nota is aangegeven heeft de raad in de onderzochte periode (vanaf 2009) regelmatig gesproken over Stadstoezicht en stadswachten. De uitbreiding van bevoegdheden van stadswachten en de aanpak kleine ergernissen is in 2009 behandeld in de commissie BVM.<sup>26</sup> In het jaar daarna zijn naar aanleiding van incidenten door de raad enkele malen vragen gesteld over het functioneren van stadswachten.<sup>27</sup>

Niettemin is in de raad steeds een meerderheid voor het inzetten van stadswachten in de openbare ruimte. Zo neemt de raad op 11 november 2010 een motie aan waarin het college wordt opgedragen te onderzoeken welke ondersteunende politietaken door Stadstoezicht kunnen worden overgenomen. Ook stelt de raad in 2011 bij diverse gelegenheden vragen over stadswachten. Deze betreffen onder meer de bejegening van burgers door stadswachten, het handhaven op onduidelijke parkeersituaties en de aanschaf van Segways door Stadstoezicht.<sup>28</sup> Op 30 juni 2011 neemt de raad een motie aan waarin de raad het college verzoekt geïnformeerd te worden over uitbreidingen van taken van Stadstoezicht en 'tot die tijd geen nieuwe bevoegdheden aan Stadstoezicht toe te kennen'. Verder zijn vanuit de raad en commissie BVM in 2011 enkele malen vragen gesteld over voorgenomen bezuinigingen bij Stadstoezicht.<sup>29</sup> Gelet op het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat het functioneren en de bevoegdheden van stadswachten regelmatig onderwerp van discussie zijn in de raad, maar de doelen die het college beoogt met de inzet van stadswachten niet.

### 3-3 ambtelijke vastlegging prioriteiten en doelen

*Het is duidelijk voor welke problemen stadswachten worden ingezet en welke problemen daarbij prioriteit hebben. Er bestaan veel onderlinge verschillen tussen de uitvoeringsclusters van Stadstoezicht wat betreft de wijze waarop beoogde effecten worden geformuleerd. Er zijn voorbeelden van meetbaar geformuleerde effecten, maar slechts in één van de vier clusters vindt dit systematisch plaats. In alle clusters zijn de beoogde prestaties van stadswachten geformuleerd in de vorm van een beoogde bonnenproductie. Voor specifieke acties gericht op een bepaald thema (zoals hondenpoep) zijn in alle clusters prestaties geformuleerd in de vorm van aantallen te houden acties.*

#### 3-3-1 problemen

Onder meer in de Productencatalogus Stadstoezicht Toezicht en Handhaven is opgesomd op welke regels de inzet van Stadstoezicht zich richt. Stadswachten worden ingezet bij overtredingen van de APV (bijvoorbeeld het hinderlijk plaatsen van fietsen, het achterlaten van autowrakken en het niet aanlijnen van honden), van de Afvalstoffenverordening (bijvoorbeeld afval op straat achterlaten of verkeerd aanbieden van huisvuil) en bij parkeerovertradingen. Bij de parkeerovertradingen gaat

---

<sup>26</sup> Vergadering van de commissie BVM van 15 januari 2009.

<sup>27</sup> Op 20 april 2010 stelde het raadslid Belhaj schriftelijke vragen over vermeende wantoestanden bij Stadstoezicht. Op 17 augustus 2010 stelde raadslid Heijmen een schriftelijke vraag over discriminatie door ambtenaren van Stadstoezicht.

<sup>28</sup> Op 29 april 2011 schriftelijke vragen van het raadslid Belhaj, onder meer over handhaving bij onduidelijke parkeersituaties en op alcohol drinken in het park.

<sup>29</sup> Op 30 juni 2011 heeft de raad een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen met een voorstel te komen om het team milieucontrole in stand te houden. Tijdens de behandeling van de begroting 2012 in de commissie BVM van 3 november jl. heeft wethouder Kriens de toezegging gedaan om een overzicht te geven van onder meer het aantal handhavers bij Stadstoezicht en de opleidingskosten.

het zowel om 'fout parkeren' (parkeren op een plek waar het niet mag) als om fiscale parkeerovertradingen (zonder geldig ticket parkeren op een plek waar betaald parkeren van kracht is).

### 3-3-2 prioriteiten

Stadstoezicht heeft op verschillende manieren benoemd welke problemen prioriteit hebben bij de inzet van stadswachten. In elk van de clusterjaarplannen van 2009 tot en met 2011 is steeds een lijst van thema's opgenomen waarop de inzet in het cluster zich dat jaar zal richten.

#### van vier naar drie clusters

De stadswachten die voor de aanpak van kleine ergernissen worden ingezet, zijn werkzaam bij zogenoemde clusters. Deze gebruiken een eigen pand in het deel van de stad waar de stadswachten werkzaam zijn. De directie van Stadstoezicht heeft in 2011 besloten per 1 november van dat jaar het aantal clusters terug te brengen van vier naar drie. Vanwege de bezuinigingen moeten de clusters Noord, Oost, Zuid en West 72 formatieplaatsen inleveren (zie over de bezuinigingen hoofdstuk 2). De herindeling van de clusters was volgens Stadstoezicht nodig om ondanks deze bezuiniging efficiënt te kunnen blijven werken. Nu zijn er drie uitvoeringsclusters: Noord, Zuid en Centrum. Als gevolg hiervan is een aantal gebieden en teams overgegaan naar een ander cluster en hebben enkele leidinggevenden een andere werkplek gekregen. De teamsamenstelling blijft volgens Stadstoezicht zoveel mogelijk hetzelfde en de bestaande locaties in de stad blijven in stand.<sup>30</sup>

Het gaat dan om thema's als verkeerd parkeren, hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil en overig afval, wildplassen en overlastgevende jongeren (de zogenoemde kleine ergernissen). Daarbij zijn prioriteiten per deelgemeente en soms zelfs per straat benoemd. De rekenkamer heeft de jaarcontracten van Stadstoezicht met de deelgemeenten vanaf 2009 tot en met 2011 geraadpleegd. De jaarcontracten van 2010 en 2011 vermelden prioriteiten per wijk. In 2011 is er voor het eerst een jaarplan Toezicht en Handhaving van Stadstoezicht voor de hele stad van kracht. Hierin worden naast de prioriteiten per deelgemeente voor het eerst ook de thema's benoemd die voor heel Rotterdam een hoge prioriteit hebben: parkeeroverlast, afval en vervuiling en overlast door hangjongeren.

#### prioriteiten stellen samen met wijkbewoners: 'Buurt Bestuurt'

Een specifieke manier om prioriteiten in handhaving te stellen samen met wijkbewoners vindt plaats in het project Buurt Bestuurt. Het wijkteam van de politie in het Nieuwe Westen (Delfshaven) startte eind 2009 met een pilotproject om bewoners te betrekken bij de veiligheidsaanpak in de wijk. Bij dit project geven bewoners aan welke problemen zij zien in de buurt.<sup>31</sup> Deze problemen komen naar voren in een buurtcomité. Hierin zitten bewoners uit de buurt die een goede afspiegeling vormen van de buurt. Als professionals nemen politie, Stadstoezicht en de deelgemeente deel. De professionals geven aan wat zij kunnen doen om de problemen op te lossen en de bewoners geven aan wat zij zelf willen doen. In het Nieuwe Westen kreeg het buurtcomité de beschikking over 200 uur van de politie en 200 uur van

<sup>30</sup> Intranet gemeente Rotterdam (Sjaan), 31 oktober 2011.

<sup>31</sup> Gemeente Rotterdam, Factsheet Buurt Bestuurt, mei 2011; H. Hoekman, 'Buurt Bestuurt. Een aanpak voor nu en in de toekomst', mei 2011.

Stadstoezicht boven op de reguliere uren die werden ingezet. Binnen het comité zijn de ergernissen in de wijk geïnventariseerd. Er zijn voor zowel de politie als Stadstoezicht vier onderwerpen geselecteerd waar zij de extra uren aan zouden besteden. Bij Stadstoezicht zijn de beloofde 200 uur verdeeld over hinderlijk parkeren, verkeersoverlast (tegen de richting inrijden etc.), hondenpoep en huisvuil. De politie ging extra inzetten op: snelheidsovertredingen, drugshandel en drugsgebruik en overlast rondom horeca. De beschikbare uren zijn hierover verdeeld. De burgemeester heeft de ambitie uitgesproken om Buurt Bestuurt in alle Rotterdamse deelgemeenten in te voeren. Inmiddels zijn bewoners in zo'n 20 Rotterdamse wijken actief met Buurt Bestuurt.<sup>32</sup>

### 3-3-3 meetbare doelen

#### beoogde effecten

In de jaarplannen van de clusters Zuid, Noord en Oost worden voor geen van de prioriteiten beoogde effecten geformuleerd. Ook de jaarcontracten met de deelgemeenten in die drie clusters bevatten, een enkele uitzondering daargelaten, geen meetbaar geformuleerde beoogde effecten.<sup>33</sup> Zo vermelden de contracten met de deelgemeente Feijenoord en met de deelgemeente Charlois in 2010 alleen in algemene bewoordingen op welke thema's wordt ingezet. Een ander voorbeeld is het jaarcontract met de deelgemeente Noord in 2010 met betrekking tot het hondenpoepbeleid. Hierin staat weliswaar dat 'het overlastbeeld wordt gemeten in alle reguliere buitenschouwen bij de productnormering uitwerpselen', maar daarbij is niet aangegeven welke score op die normering wordt beoogd.<sup>34</sup>

In de jaarplannen van het cluster West zijn wel systematisch voor elke prioriteit meetbaar geformuleerde beoogde effecten opgenomen. Zo bevat het jaarplan 2011 van dat cluster met betrekking tot de handhaving op betaald parkeren de volgende tekst: 'De gemiddelde betalingsgraad is in onze wijken net iets boven het break even point van 62%. Door voorlichting, daadwerkelijk en gericht optreden bewerkstelligen wij in 2011 een betalingsgraad van meer dan 75%.<sup>35</sup> Een ander voorbeeld van een beoogd effect uit dat jaarplan is: 'de elementen schoon, heel en verkeer en vandalisme moeten in de categorie 'veilig' van de veiligheidsindex blijven vallen.'

Ook in de jaarcontracten met de deelgemeenten in het cluster West zijn beoogde effecten steeds meetbaar geformuleerd. Alle jaarcontracten die in dit cluster worden afgesloten bevatten als bijlage een tabel waarin voor elke thema meetbaar beoogde effecten zijn geformuleerd. Zo staat in het jaarcontract 2011 met de deelgemeente Overschie als één van de beoogde effecten 'het niet laten toenemen van de overlast van groepen jongeren in zowel Kleipolder als Overschie.'<sup>36</sup> Een ander voorbeeld van zo'n meetbaar effect uit de jaarcontracten uit het cluster West is: 'Op de Veiligheidsindex 2010 is het buurtprobleem vuil naast de container maximaal 35%.<sup>37</sup> Op grond van het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat er veel verschillen

<sup>32</sup> Intranet gemeente Rotterdam (Sjaan), 12 december 2011.

<sup>33</sup> Uitzondering is bijvoorbeeld het jaarcontract met de deelgemeente Kralingen-Crooswijk in 2011. Hierin is als beoogd effect van de inzet op verkeerd aangeboden huisvuil aangegeven dat een productnormering van 4.0 op schoon en heel dient te worden gehaald.

<sup>34</sup> Jaarcontract 2010 van Stadstoezicht met de deelgemeente Noord, bijlage 5.

<sup>35</sup> Jaarplan Toezicht en Handhaving 2011, cluster West, p. 5.

<sup>36</sup> Jaarcontract 2011 van Stadstoezicht met de deelgemeente Overschie.

<sup>37</sup> Jaarcontract 2010 van Stadstoezicht met de deelgemeente Delfshaven.

bestaan in de wijze waarop Stadstoezicht beoogde effecten vastlegt. Alleen in cluster West gebeurt dit op een systematische meetbare wijze.

#### **beoogde prestaties**

Er is op stedelijk niveau geen document waarin beoogde prestaties van stadswachten meetbaar zijn geformuleerd. In 2011 heeft Stadstoezicht voor het eerst een stedelijk jaarplan Toezicht en Handhaving opgesteld. Dit plan omschrijft wel een aantal thema's die prioriteit hebben bij de inzet, maar geen concreet geformuleerde beoogde prestaties.

Op clusterniveau zijn de beoogde prestaties in elk van de (toen nog) vier clusters geformuleerd in de vorm van een beoogde bonnenproductie. Zo staat in het jaarplan 2011 van het cluster Noord dat wordt gestreefd naar een stijging van de bonnenproductie met 10% ten opzichte van 2010. In de bijlage bij het plan wordt de beoogde productie specifiek benoemd per thema en voor iedere afzonderlijke wijk. Het plan vermeldt bijvoorbeeld voor de wijk Bergpolder de volgende targets in 2011: 3.942 fiscale parkeerbekeuringen, 1.012 voor Mulderfeiten en 265 bekeuringen voor huisvuil.<sup>38</sup>

Voor het reguliere werk van stadswachten in de openbare ruimte bevatten de jaarplannen daarnaast ook andere beoogde prestaties in de vorm van acties gericht op een specifiek thema. Zo bevat het jaarplan van cluster Oost voor 2009 de doelstelling om in dat jaar 'twaalf buurtacties te houden in Kralingen-Crooswijk' en om 'van vijf wijken een veiligheidsscan te maken'. Ook de contracten met de deelgemeenten bevatten concreet beoogde prestaties in de vorm van specifieke acties gericht op een specifiek thema. Zo staat in het jaarcontract 2011 met de deelgemeente Overschie onder meer dat Stadstoezicht vier keer per jaar gedurende een week extra acties houdt op het verkeerd aanbieden van huisvuil, 'waarbij alle verkeerd aangeboden afvalstoffen in de wijk verwijderd worden en bij alle traceerbare daders spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast.'<sup>39</sup>

### **3-4 operationele strategie**

*Er is geen operationele strategie voor de wijze waarop de inzet van stadswachten dient bij te dragen aan het verminderen van kleine ergernissen. De bijdrage van de beoogde bonnenproductie aan het verminderen van kleine ergernissen is niet logisch onderbouwd. Zij is namelijk voor het overgrote deel gericht op fiscale parkeerovertredingen en niet op de beoogde vermindering van kleine ergernissen. Operationele samenhang van het optreden van stadswachten met de inzet van politie en andere actoren moet vorm worden gegeven door leidinggevend in de clusters op het niveau van de deelgemeente.*

#### **3-4-1 logische aansluiting prestaties en effecten**

Zoals beschreven in 2-3 zijn voor de reguliere werkzaamheden van stadswachten in de openbare ruimte de beoogde prestaties in clusterjaarplannen vastgelegd in de vorm van een beoogde bonnenproductie voor het gehele cluster. Daarbij is niet aangegeven op welke wijze die bonnenproductie bijdraagt aan de vermindering van kleine ergernissen. Zo is niet aangegeven wat de aanleiding is om de beoogde

---

<sup>38</sup> Stadstoezicht, cluster Noord, Jaarplan 2011, p. 1 en de bijlage.

<sup>39</sup> Jaarcontract 2011 van Stadstoezicht met de deelgemeente Overschie.



bonnenproductie te verhogen, op welke overtredingen in het betreffende cluster intensiever bekeuren noodzakelijk wordt geacht, in welke wijk en waarom juist op die overtredingen. Ook is niet duidelijk waarom de beoogde bonnenproductie het hoogst is voor fiscale parkeerovertradingen. Zo is de beoogde omvang van het aantal fiscale bonnen in cluster Zuid in 2010 gesteld op 85.000 op een totaal beoogd aantal van 127.283.<sup>40</sup> Met andere woorden, van het totale aantal verwachte bonnen, dient 67% fiscale parkeerovertradingen te betreffen. Ook in de andere clusters is het overgrote deel van de bonnenproductie gericht op fiscale parkeerovertradingen. Daarmee sluit de beoogde bonnenproductie niet logisch aan bij de geformuleerde prioriteiten. Die prioriteiten hebben immers geen betrekking op fiscale parkeerovertradingen, maar op de kleine ergernissen: fout parkeren, hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil afval, wildplassen en overlastgevende jongeren.

#### 3-4-2 samenhang met andere instrumenten en actoren

De samenhang van de inzet van stadswachten met andere instrumenten en actoren moet volgens Stadstoezicht en politie op deelgemeenteniveau plaatsvinden. Zo staat in het visiedocument 'Samenwerking Stadstoezicht Rotterdam – Politie Rotterdam Rijmond' dat samenwerking gebiedsgebonden plaats gaat vinden op basis van wijkgericht werken. In het genoemde document is verder aangegeven dat de lokale driehoek de strategische regie voert, onder meer over 'wat en waar er moet worden gehandhaafd'.

In de clusterjaarplannen en jaarcontracten met de deelgemeenten zijn geen operationele strategieën geformuleerd. Wel is in die documenten steeds aangegeven dat afstemming plaats zal vinden. Zo staat in het jaarplan 2011 van cluster West over de samenwerking met politiewijkteams dat 'ook op leidinggevend niveau afstemming plaatsvindt.'<sup>41</sup> In de jaarcontracten 2010 is over de samenwerking met de deelgemeente aangegeven dat prestatieafspraken 'aan de hand van de periodieke wijkshouwen (...) en periodiek overleg dienen te worden afgestemd met de deelgemeente.'<sup>42</sup> Een ander jaarcontract vermeldt: 'dat het van groot belang is dat de inzet van Stadstoezicht in de deelgemeente bestuurlijk en operationeel wordt afgestemd met andere partners in de wijk. Op het terrein van veiligheid zijn dat naast de deelgemeente vooral de politie en het openbaar ministerie. Op het terrein van schoon en heel betreft het vooral de collega-diensten Gemeentewerken en ROTEB.'<sup>43</sup>

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat volgens de plandocumenten van Stadstoezicht de samenhang van de inzet van stadswachten met de inzet van politie, deelgemeenten en andere actoren vooral op het operationele niveau van leidinggevend van stadswachten in de clusters vorm moet worden gegeven.

#### 3-5 inzichtelijkheid inzet

*Het is duidelijk voor welke problemen de beschikbare capaciteit wordt ingezet, maar het is niet voldoende duidelijk hoe de in te zetten capaciteit over die problemen is verdeeld. Stadstoezicht hecht aan een flexibele inzet van stadswachten vanwege incidenten en evenementen. Het is niet*

---

<sup>40</sup> Stadstoezicht, Cluster Zuid, Jaarplan 2010, p. 2.

<sup>41</sup> Stadstoezicht, Cluster West, Jaarplan 2011, p. 4.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld in het jaarcontract 2010 tussen Stadstoezicht en de deelgemeente Feijenoord, p. 2.

<sup>43</sup> Jaarcontract 2010 van Stadstoezicht met de deelgemeente Charlois, p. 5.

*duidelijk welk deel van de capaciteit beschikbaar is voor de inzet van stadswachten bij incidenten. Volgens Stadstoezicht is sprake van een continu spanningsveld tussen geplande inzet en inzet voor acute problemen.*

De inzet van stadswachten in de openbare ruimte valt uiteen in twee soorten inzet, te weten basisinzet en extra gekochte inzet door deelgemeenten. Volgens Stadstoezicht betreft 85 á 90% van de beschikbare formatie de basisinzet en is de overige 10 á 15% van de formatie bestemd voor de door deelgemeenten extra ingekochte inzet.

#### **basisinzet**

Voor het verdelen van de basisinzet over de stad hanteert Stadstoezicht sinds 2005 een verdeelmodel dat is overeengekomen in overleg tussen burgemeester, korpschef en de voorzitters van de deelgemeenten.<sup>44</sup> In dat verdeelmodel wordt het totaal aantal stadswachten verdeeld over alle 64 wijken in Rotterdam op basis van de score per wijk op de Veiligheidsindex. In het verdeelmodel krijgt elke wijk in elk geval twee stadswachten toegewezen, daarbovenop extra stadswachten als de wijk volgens de Veiligheidsindex niet de score 'veilig' heeft en nog eens extra stadswachten als de score van de wijk ten opzichte van de vorige Veiligheidsindex gedaald is. Op basis van het bovenstaande komt een verdeling van stadswachten over de hele stad tot stand.<sup>45</sup>

#### **nieuw verdeelmodel**

In de jaarcontracten 2011 heeft Stadstoezicht aangegeven dat zij bezig is een nieuw zogeheten 'sterktemodel' te ontwikkelen, waarin de inzetsterkte van stadswachten op clusterniveau wordt bepaald door inwoneraantal en aantal plekken betaald parkeren in een deelgemeente en de score op de Veiligheidsindex van een wijk. Uit informatie van Stadstoezicht komt naar voren dat het nieuwe model nog niet is gerealiseerd.<sup>46</sup> In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht aan de rekenkamer aangegeven dat er twee hoofdredenen zijn waarom het nieuwe verdeelmodel nog niet is gerealiseerd. Die hoofdredenen zijn (samengevat) de volgende:

- De omvang van de gevolgen van de bezuinigingen voor de totale capaciteit aan stadswachten is nog niet duidelijk. Duidelijkheid over de totale capaciteit is van belang voor het realiseren van een nieuw verdeelmodel.
- Stadstoezicht verwacht, onder meer naar aanleiding van het rekenkameronderzoek, in juni 2012 een discussie over inzet en functioneren van Stadswachten. Om die reden vindt de dienst het weinig zinvol om voorafgaand daaraan een nieuw model op te tuigen.

De basisinzet van de aldus over de hele stad verdeelde stadswachten betreft volgens Stadstoezicht grotendeels routinematig toezicht, interventie en handhaving en is nodig om te voldoen aan de stedelijke prioriteiten en om stedelijk beleid uit te voeren. Het is de dagelijkse inzet, het hele jaar door, om deze prioriteiten en dit beleid uit te voeren.<sup>47</sup> De jaarcontracten bevatten een lijst waarin die prioriteiten worden

<sup>44</sup> Stadstoezicht, politie, Openbaar Ministerie en directie Veiligheid, 'Evaluatie en actualisering inzetafspraken Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen', oktober 2010, p. 15.

<sup>45</sup> In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht ter nuancering aangegeven dat niet alle uniformedewerkers op straat onder het verdeelmodel vallen. Het gaat dan met name om een aantal fiscaal controleurs.

<sup>46</sup> E-mail Stadstoezicht, februari 2012.

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld in het jaarcontract van Stadstoezicht met de deelgemeente IJsselmonde, 2011, p. 2.

opgesomd. Die lijst bevat onder meer een aantal concrete thema's zoals parkeren, honden, fietsen en huisvuil. Daarmee is voor wat betreft de dagelijkse inzet vastgelegd voor welke problemen de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Een nadere verdeling van de inzet per thema is echter niet aangegeven. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer niet voldoende duidelijk hoe de inzet over de verschillende thema's is verdeeld. Stadstoezicht heeft in ambtelijk wederhoor aan de rekenkamer aangegeven dat de inzet nauwelijks op basis van thema's te plannen is. De dienst geeft daarbij aan dat dit samenhangt met de opzet van de brede aanpak, die met zich brengt dat handhavers optreden tegen alle ergernissen die zich voordoen.

De prioriteitenlijst van de basisinzet en de evaluatie van de inzetafspraken van oktober 2010<sup>48</sup> bevatten naast de genoemde thema's ook de prioriteiten *evenementen* en *ad hoc* inzet. De inzet op evenementen betreft al dan niet grootschalige gebeurtenissen als de Tour de France, verkiezingen en jaarlijks terugkerende stedelijke festiviteiten. Bij ad hoc inzet gaat het om dringend noodzakelijke inzet vanwege plotseling opkomende problemen zoals overvallen of het uitvallen van verkeerslichten en stroom in een wijk.

De rekenkamer heeft documenten aangetroffen waaruit kan worden opgemaakt welk deel van de capaciteit beschikbaar is voor evenementen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de jaarlijkse evenementenkalender en de inroosting van stadswachten bij die evenementen.

De rekenkamer onderkent uiteraard dat incidenten niet gepland kunnen worden en dat daarmee een bepaalde mate van flexibiliteit nodig is bij het plannen van de beschikbare capaciteit. Stadstoezicht heeft geen capaciteitsplanning gemaakt voor de inzet op incidenten. In een interview met de rekenkamer heeft de directeur van Stadstoezicht aangegeven dat in de praktijk sprake is van een continu spanningveld tussen geplande inzet en inzet voor acute problemen. Hij vindt het meer van belang dat stadswachten beschikbaar zijn 'om te doen wat nodig is' op het moment dat de inzet acuut gewenst is.<sup>49</sup>

#### ***extra ingekochte inzet***

De extra ingekochte inzet is inzet die deelgemeenten elk afzonderlijk bij Stadstoezicht inkopen om specifieke problemen in de betreffende deelgemeente aan te pakken. In de jaarcontracten met de deelgemeenten worden de onderwerpen benoemd waarop de extra ingekochte inzet zich richt, net als bij de basisinzet in de vorm van lijsten met handhavingsthema's. Daarmee is voor wat betreft de extra inzet duidelijk voor welke problemen de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Een nadere verdeling van de in te zetten extra capaciteit per thema is echter in de meeste gevallen niet aangegeven. Zo bevat het jaarcontract 2010 met de deelgemeente Noord bij de extra inzet een lijst met 30 handhavingsthema's, verdeeld over zes wijken, zonder dat daarbij een indicatie is gegeven van het aantal uren dat per thema zal worden ingezet.<sup>50</sup> Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer ook voor de extra ingekochte inzet niet voldoende duidelijk hoe de inzet over de verschillende thema's is verdeeld.

---

<sup>48</sup> Stadstoezicht, politie, Openbaar Ministerie en directie Veiligheid, 'Evaluatie en actualisering inzetafspraken Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen', oktober 2010, p. 17.

<sup>49</sup> Interview rekenkamer met directeur Stadstoezicht, 15 augustus 2011.

<sup>50</sup> Jaarcontract 2010 van Stadstoezicht met de deelgemeente Noord, bijlage 5.





## 4 waarborgen kennis en vaardigheden

### 4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor de volgende onderzoeksvraag gepresenteerd: waarborgt de gemeente voldoende dat stadswachten beschikken over de kennis en vaardigheden om hun taken adequaat uit te voeren? Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer normen. Deze zijn opgenomen in tabel 4-1.

**tabel 4-1 normen en criteria waarborgen kennis en vaardigheden**

norm	criterium	paragraaf
de gemeente eist van stadswachten kennis en vaardigheden die zij zelf nodig acht en die wettelijk en volgens geldende professionele opvattingen over handhaving nodig zijn om hun taken uit te voeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>de gemeente heeft beschreven wat vereiste functie-eisen en competenties voor stadswachten zijn</li> <li>de functiebeschrijving en het competentieprofiel voorzien in vaardigheden die nodig zijn voor de taken waarvoor de gemeente stadswachten inzet</li> <li>de functiebeschrijving en het competentieprofiel voldoen aan de geldende wettelijke en professionele opvattingen over vaardigheden die nodig zijn voor handhavers</li> </ul>	4-2
de gemeente gebruikt de vereisten uit het functie- en competentieprofiel in de werving van stadswachten	<ul style="list-style-type: none"> <li>in de wervingsprocedure wordt concreet getoetst op de aanwezigheid van vereiste functie-eisen en competenties bij kandidaten</li> </ul>	4-3
de gemeente draagt er zorg voor dat stadswachten voldoende worden opgeleid en getraind om hun taken adequaat uit te kunnen voeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>de opzet van de opleiding van stadswachten voldoet aan de wettelijke vereisten en professionele opvattingen</li> <li>volgens de opzet van de opleidingen/ trainingen worden vaardigheden aangeleerd die volgens professionele opvattingen nodig zijn voor de vastgestelde taken</li> <li>de opzet van de opleiding en training van stadswachten sluit aan op de functiebeschrijving en het competentieprofiel</li> <li>er is sprake van extern toezicht op de kwaliteit van de opleiding</li> </ul>	4-4
in de examinering worden zowel wettelijke vereisten als vereiste functie-eisen en competenties getoetst	<ul style="list-style-type: none"> <li>in de examinering is zowel aandacht voor kennisopbouw, communicatieve vaardigheden en fysieke vaardigheden</li> <li>examens worden (mede) door externe examinatoren afgenomen</li> </ul>	4-5

opleiding en training gebeuren op structurele basis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de gemeente waarborgt dat het examen BOA vijfjaarlijks wordt herhaald</li> <li>• de gemeente waarborgt dat de zogenoemde RTGB jaarlijks wordt herhaald.</li> <li>• de gemeente waarborgt dat stadswachten hun fysieke vaardigheden trainen</li> <li>• de gemeente waarborgt dat stadswachten hun communicatieve vaardigheden trainen</li> </ul>	4-6
stadswachten hebben in praktijk voldoende opleiding genoten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stadswachten in dienst van Stadstoezicht hebben een afgeronde opleiding tot handhaver</li> </ul>	4-7
de uitvoering van het werk op straat sluit aan op de genoten opleiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stadswachten mogen pas bekeuren als zij tot boa beëdigd zijn</li> <li>• stadswachten mogen pas geweld gebruiken en transportboeien dragen als zij de RTGB behaald hebben</li> <li>• stadswachten komen pas veelvuldig in contact met publiek als zij de hele opleiding brede handhaver hebben afgerond</li> </ul>	4-8

#### 4-2 functie-eisen en competenties

*De gemeente heeft in een functiebeschrijving en competentieprofiel beschreven wat de vereiste kennis en vaardigheden (functie-eisen/competenties) voor stadswachten zijn. De functiebeschrijving en het competentieprofiel voorzien niet in alle rollen en taken die stadswachten voor de gemeente moeten uitvoeren. Zo maakt het gastheerschap geen onderdeel uit van het functieprofiel. De functiebeschrijving en het competentieprofiel voldoen in voldoende mate aan de wettelijke vereisten en geldende professionele opvattingen over kennis en vaardigheden die nodig zijn voor handhavers in de openbare ruimte.*

De dienst Stadstoezicht heeft in de functiebeschrijving en competentieprofiel 'Handhaver' vastgelegd wat de functie- en competentie-eisen voor stadswachten zijn. In onderstaand groen kader zijn het functieprofiel en de vereiste competenties opgenomen. Het doel van de functie is: 'Het actief toezicht houden op het gebruik van de buitenruimte en zonodig interveniëren in het gedrag van de gebruikers van die buitenruimte. Het interveniëren kan worden gevolgd door het corrigeren of feitelijk handhaven al dan niet ondersteund door het aanhouden van een verdachte om een bijdrage te leveren aan het behalen van de doelstellingen van de Gemeente Rotterdam/Stadstoezicht op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de stad. De functie wordt uitgeoefend in de wijk of op basis van stedelijke inzet'. De handhavers dragen door middel van het opleggen van sancties en het 'praten waar mogelijk, doorpakken waar nodig' bij aan de veiligheid en leefbaarheid voor de burgers en bezoekers van de stad Rotterdam, zo staat in de functiebeschrijving vermeld.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Functiebeschrijving en competentieprofiel 'Handhaver' in Kadernotitie 'Rechtspositioneel en sociaal kader rondom Doorpakken', versie 0.2, januari 2009.

### functieprofiel stadswacht

#### eindresultaten functieprofiel:

- 1 toezicht houden;
- 2 signaalfunctie;
- 3 interveniëren;
- 4 sanctioneren;
- 5 administratieve organisatie.

#### specifieke kenmerken

- minimaal MBO (3) werk- en denkniveau;
- in het bezit van een Verklaring Omtrent Gedrag;
- afgeronde en bijgehouden vakopleiding tot Handhaver;
- afgeronde en bijgehouden boa-opleiding inclusief beëdiging;
- afgeronde en jaarlijks onderhouden vaardigheidstrainingen (o.a. WBT en RTGB);
- permanent bijgehouden opleidingen zoals: gemeentelijke verordeningen/ bestuurlijke handhaving en gedragsinterventie;
- in staat zijn om proces-verbaal of rapportage op te maken;
- beschikken over een voldoende fysieke conditie om de werkzaamheden optimaal te kunnen uitvoeren.

#### competenties

- 1 resultaatgerichtheid;
- 2 samenwerken;
- 3 integriteit;
- 4 klantgerichtheid;
- 5 communicatie;
- 6 oordeelsvorming;
- 7 overtuigingskracht.

Voor de beoordeling van de functiebeschrijving en het competentieprofiel heeft de rekenkamer ten eerste gekeken of deze de door de gemeente gewenste rollen/taken van stadswachten dekken. Daarnaast heeft de rekenkamer geput uit wettelijke vereisten en professionele opvattingen over vereiste kennis en vaardigheden van brede handhavers.

De rollen/taken van stadswachten zijn beschreven in het inleidende hoofdstuk van de nota van bevindingen. Daaruit blijkt dat stadswachten vier rollen dan wel taken vervullen:

- toezicht houden;
- interveniëren;
- handhaven;
- gastheerschap.

In de eindresultaten van het functieprofiel komen drie van deze rollen expliciet voor waarbij 'sanctioneren' als hetzelfde is opgevat als 'handhaven'. Gelet op de beoogde invulling van de rollen van stadswachten (zie figuur 1-1 in de inleiding), behoort de



signaalfunctie deels bij het toezicht houden (door dat te doen, signaleert men) en deels bij interveniëren (wanneer signaleren bijvoorbeeld leidt tot een waarschuwing of melding). De vierde rol, die van het 'gastheerschap', ontbreekt echter. Hooguit heeft de competentie 'klantgerichtheid' hiermee raakvlakken, maar deze competentie dient evengoed ingezet te worden voor de andere rollen.

Om te beoordelen of de wettelijke en professionele opvattingen over benodigde kennis en vaardigheden van stadswachten in voldoende mate in het functieprofiel van stadswachten terugkomen, hebben wij ons gebaseerd op het nationale boa-beleid<sup>52</sup> en de opvattingen van ECABO.<sup>53</sup> Dit is het kenniscentrum voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven voor onder andere veiligheidsberoepen.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in januari 2011 een boa-circulaire opgesteld. In deze circulaire is het landelijk boa-beleid vormgegeven en zijn onder andere de bekwaamheidseisen voor boa's vastgelegd.<sup>54</sup> Wat betreft de wettelijke vereisten staat in de boa-circulaire dat boa's dienen te beschikken over een basisbekwaamheid die kan worden behaald door het basisexamen buitengewoon opsporingsambtenaar succesvol af te leggen. De circulaire beschrijft ook de noodzaak voor aanvullende bekwaamheidseisen voor verschillende domeinen waarin boa's werkzaam zijn. Stadswachten in Rotterdam zijn boa's aangesteld in domein 1 'openbare ruimte'.<sup>55</sup> Een aanvullende wettelijk eis voor dit domein is, indien de boa in de openbare ruimte beschikt over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing (RTGB).

Stadswachten kunnen burgers aanhouden en dragen daarvoor transportboeien (dwangmiddel). Dit betekent dat zij dienen te voldoen aan de eisen RTGB. In de circulaire staat ook dat nog wordt verkend welke aanvullende bekwaamheidseisen verplicht kunnen worden gesteld en dat 'tot die tijd het de verantwoordelijkheid van de boa-werkgever is om zijn boa's openbare ruimte aanvullend op te leiden voor hun specifieke taak'.<sup>56</sup> In paragraaf 4-4 wordt getoond dat met de interne opleidingen de dienst Stadstoezicht hieraan voldoet.

ECABO heeft een landelijk kwalificatiedossier voor de beroepsgroep Toezicht en Veiligheid opgesteld.<sup>57</sup> In dit kwalificatiedossier zijn taken, competenties en kwalificaties voor het beroep van handhaver toezicht en veiligheid opgenomen. Als een opleiding een erkend leerbedrijf wil worden, moeten zij zich daarvoor bij ECABO certificeren.

---

<sup>52</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar', 10 januari 2011.

<sup>53</sup> De Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) heeft de wettelijke taken voor het middelbaar beroepsonderwijs en daarmee de organisatie ECABO bepaald: het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur, gericht op de aansluiting tussen het aanbod van beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoefte daaraan; zorgen voor voldoende kwalitatieve leerbedrijven die de beroepspraktijkvorming verzorgen; het bevorderen van de kwaliteit van de plaatsen waar beroepspraktijkvorming wordt verzorgd; en het ontwikkelen van voorstellen over welke beroepsopleidingen voor een rijksbijdrage in aanmerking zouden moeten komen.

<sup>54</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar', 10 januari 2011, p. 11.

<sup>55</sup> Dit geldt voor de brede handhavers die Rotterdam inzet op straat. Milieucontroleurs zijn bijvoorbeeld boa's aangesteld in domein II, 'Milieu, welzijn en infrastructuur'.

<sup>56</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar', 10 januari 2011, p. 19-20.

<sup>57</sup> Stichting ECABO, Landelijk kwalificatiedossier beroepsgroep Toezicht en Veiligheid', cohort 2011-2012;

<http://www.ecabo.nl/sites/default/files/kwalificatiestructuur/cgbo/2011-2012/toezicht-en-veiligheid-2011-2012.pdf>, geraadpleegd op 26 januari 2012.

Wat betreft de competenties schrijft Stadstoezicht zelf dat het zeven beroepscompetenties heeft geformuleerd, die goed aansluiten op de competenties uit het landelijk kwalificatiedossier van ECABO.<sup>58</sup> In het kwalificatiedossier worden 26 competenties benoemd waaronder 'samenwerken en overleggen', 'op de behoeften en verwachtingen van de 'klant' richten', 'ethisch en integer handelen', 'overtuigen en beïnvloeden' en 'kwaliteit leveren'. Het verschil in aantal heeft vooral te maken met het breed of smal formuleren van competenties. ECABO kiest voor een smalle formulering terwijl Stadstoezicht gaat voor een beter hanteerbaar aantal en breed geformuleerde competenties. Bovendien dient Stadstoezicht zich bij het vaststellen van de functieprofielen te houden aan het competentiewoordenboek van het concern Rotterdam. De rekenkamer heeft de competenties die Stadstoezicht heeft geformuleerd vergeleken met die uit het kwalificatiedossier en komt tot het oordeel dat alle competenties zijn gedekt.

ECABO heeft ook verschillende kerntaken en bijbehorende werkprocessen geformuleerd voor handhavers, welke zijn opgenomen in onderstaand kader. Deze sluiten aan bij de rollen en taken die de stadswachten in Rotterdam hebben.

#### **kerntaken en werkprocessen uit ECABO Kwalificatiedossier Toezicht en Veiligheid<sup>59</sup>**

##### kerntaak

1. ziet toe op orde en veiligheid in het publieke domein;

##### werkprocessen

1.1 bereidt een surveillance voor;

1.2 surveilleert, houdt toezicht en signaleert (on)regelmatigheden.

##### kerntaak

2. treedt op bij incidenten en calamiteiten;

##### werkprocessen

2.1 treedt corrigerend op;

2.2 verleent hulp;

2.3 maakt gebruik van de wettelijk toegekende bevoegdheden;

2.4 treedt sanctionerend op;

2.5 handelt opgelegde sancties administratief af.

##### kerntaak

3. voert dienstverlenende werkzaamheden uit;

##### werkprocessen

3.1 informeert en verwijst mensen;

3.2 voert (ondersteunende) administratieve werkzaamheden uit;

3.3 geeft voorlichting;

3.4 creëert en gebruikt netwerk.

<sup>58</sup> Stadstoezicht, 'Algemene informatie Opleiding Handhaver STZ Rotterdam', 2010-2011, p. 2.

<sup>59</sup> Stichting ECABO, 'Landelijk kwalificatiedossier beroepengroep Toezicht en Veiligheid', cohort 2011-2012.

#### 4-3 werving

*De gemeente gebruikt de vereisten uit het functie- en competentieprofiel in de werving van stadswachten. Er moet hierbij een scheiding worden gemaakt tussen de stadswachten die reeds in dienst van de gemeente zijn en medewerkers die van buiten instromen. De eersten zijn niet expliciet op de functie- en competentie-eisen voor brede handhaver geworven en dienen hieraan te voldoen door het succesvol doorlopen van de opleiding brede handhaver. Nieuwe medewerkers worden in de wervingsprocedure wel concreet getoetst op de functie- en competentie-eisen voor brede handhavers, met uitzondering van de vereiste competentie integriteit.*

Voor de beoordeling van de werving en selectie van stadswachten (brede handhavers) is van belang te weten dat er sprake is van een groep 'bestaande medewerkers' en een groep 'nieuwe instroom'. De bestaande medewerkers zijn de interventiemedewerkers en fiscaal controleurs die al in dienst waren van Stadstoezicht voordat naar aanleiding van de aanpak 'Doorpakken op kleine ergernissen' de functie van brede handhaver werd geïntroduceerd.

##### **bestaande medewerkers**

De groep bestaande medewerkers is dus niet specifiek geworven voor de functie van brede handhaver, maar aan hen worden wel de nieuwe functie-eisen van brede handhaver gesteld. Zij zijn daartoe in een speciaal opgezet traject geplaatst. Het beleid om deze groep medewerkers geschikt te maken voor de functie van brede handhaver is verwoord in de kadernotitie 'Rechtspositioneel en sociaal kader rondom doorpakken' (hierna: sociaal kader). In het sociaal kader is beschreven hoe Stadstoezicht de omscholing van medewerkers gaat vormgeven en wat er gebeurt als iemand de opleiding niet kan halen. Stadstoezicht hanteert als uitgangspunt dat alle medewerkers de opleiding krijgen aangeboden en dat er per medewerker 'veel aandacht en geld' besteed wordt aan de opleiding en begeleiding. Op deze wijze zullen zoveel mogelijk (betrokken) medewerkers uiteindelijk als brede handhaver te werk worden gesteld.

Medewerkers die dit niveau niet kunnen halen worden als 'niet-kunner' bestempeld en zullen ander passend werk binnen Stadstoezicht krijgen. Medewerkers die niet welwillend tegenover het opleidingstraject voor brede handhaver staan, worden als 'niet-willer' bestempeld en zullen niet in aanmerking komen voor ander werk binnen Stadstoezicht.<sup>60</sup> Dat betekent dat de functies interventiemedewerker en parkeercontroleur in de toekomst geheel zullen verdwijnen; ofwel iemand wordt opgeleid tot brede handhaver ofwel iemand wordt op een nieuwe functie geplaatst ofwel iemand gaat een ontslagprocedure in.<sup>61</sup> Tot maart 2012 zijn er 35 medewerkers als 'niet-kunner' bestempeld en geen medewerkers als 'niet-willer'.<sup>62</sup>

##### **nieuwe instroom**

---

<sup>60</sup> B en W-agendapost t.a.v. rechtspositioneel en sociaal kader rondom Doorpakken 12 januari 2009 en kadernotitie 'rechtspositioneel en sociaal kader rondom Doorpakken', versie 0.2, januari 2009.

<sup>61</sup> In de praktijk is dit niet haalbaar gebleken. Per 2012 zijn er nog 34 fiscaal controleurs in dienst bij Stadstoezicht voor wie geen concreet her- en bijscholingsprogramma is; zie hierover paragraaf 4-7.

<sup>62</sup> E-mail Stadstoezicht, 5 maart 2012.

Sinds de uitrol van 'Doorpakken' zijn er tot maart 2012 118 nieuwe stadswachten geworven.<sup>63</sup> Voor de externe werving van stadswachten had Stadstoezicht eerst een eigen recruiter. Later is samengewerkt met het Bureau Werving en Selectie van de regiopolitie Rijnmond. Werving en selectie gebeurt op basis van gewenste competenties, motivatie en onbesproken gedrag. Dit laatste wordt vastgesteld via een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Er is verder sprake van een regulier wervingsproces dat begint met het openen van een vacature. De eerste selectie van sollicitanten vindt plaats op basis van een checklist waarin bijvoorbeeld opleidingsniveau (tenminste MBO), leeftijd (tenminste 21 jaar) en aantal jaren werkervaring zijn opgenomen. Dan volgt er een informatiedag waarop onder andere gekeken wordt naar fysieke geschiktheid, motivatie en samenwerking. De selectie van kandidaten die uit de informatiedag naar voren komt, krijgt een functiegericht assessment. De competenties en vaardigheden die dan worden getoetst, zijn opgenomen in onderstaand groen kader. Zes van de zeven competenties uit het competentieprofiel komen terug in het assessment. Alleen de competentie integriteit wordt niet apart onderzocht. Een reden kan zijn dat dit reeds wordt vastgesteld door middel van een VOG, die voor de functie van boa verzwaard is. Toch zou volgens de rekenkamer ook integriteit een actief onderdeel moeten zijn van het assessment. Wel wordt extra gekeken naar de capaciteit redeneervermogen en de competenties discipline en leervermogen.

#### competenties en eigenschappen beoordeeld in functiegericht assessment

- capaciteiten  
taalkundig redeneervermogen;  
logisch redeneervermogen.
- omgaan met problemen  
oordeelsvorming.
- werkhouding  
resultaatgerichtheid;  
discipline;  
stressbestendigheid;  
samenwerken.
- omgaan met anderen  
communiceren;  
overtuigingskracht;  
klantgerichtheid.
- extra competentie  
leervermogen.

Sollicitanten die het assessment positief afleggen, krijgen een gesprek met de recruiter, wat bij een positief resultaat wordt vervolgd met een medisch onderzoek en aanstellingsgesprek. In de periode 2009-2010 zijn er veel nieuwe stadswachten geworven om te voldoen aan de collegeafspraak om 450 brede handhavers in dienst te hebben. Momenteel wordt alleen geworven om het huidige volume te handhaven.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> E-mail Stadstoezicht, 5 maart 2012.

<sup>64</sup> Interview Stadstoezicht, 16 december 2011.

#### 4-4 kwaliteit opzet opleiding en training

*De opleiding van stadswachten die wordt aangeboden door de Handhavingsacademie van Stadstoezicht voldoet in opzet aan de wettelijke vereisten en geldende professionele opvattingen. Zo maken het boa-examen en de RTGB onderdeel uit van de opleiding. Ook voldoet de opleiding in voldoende mate aan de competentie- en vaardigheidseisen die worden gesteld door stichting ECABO in het kwalificatiedossier Toezicht en Veiligheid. Omdat dit ook de basis is geweest voor het functie- en competentieprofiel sluit de opleiding goed op deze profielen aan. Leerlingen van de Handhavingsacademie worden ook in staat gesteld een erkend diploma te halen op MBO-3 niveau door samen te werken met het ROC Zadkine. Er is alleen geen extern toezicht op de kwaliteit van de opleiding.*

Het opleiden tot brede handhavers van bestaande medewerkers en nieuwe instromers heeft Stadstoezicht geheel zelf ter hand genomen. Stadstoezicht heeft daartoe een eigen Handhavingsacademie opgericht. De reden hiervoor is dat in de beginperiode van 'Doorpakken' geen enkele onderwijsinstelling in staat was het door Stadstoezicht gewenste volume op te leiden.

De Handhavingsacademie is in 2008 opgericht en in 2009 is de eerste opleiding gestart. Omdat de Handhavingsacademie een interne bedrijfsopleiding is, is deze niet gecertificeerd en geaccrediteerd. Alleen open onderwijsinstellingen komen namelijk in aanmerking voor een certificering.<sup>65</sup> Wel is de Handhavingsacademie een erkend leerbedrijf.

Stadstoezicht bewaakt intern de kwaliteit van de opleiding door de richtlijnen van de stichting ECABO te implementeren in de opleiding en op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen. Zo heeft de manager Personeel en Organisatie van Stadstoezicht zitting in het bestuur van de examencommissie Toezicht en Handhaving en de stuurgroep van ECABO.<sup>66</sup> De opleiding zelf is dan ook – net als de functie-eisen en het competentieprofiel – gebaseerd op het kwalificatiedossier Toezicht en Veiligheid. Dit betekent dat de opleiding is opgebouwd volgens de kerntaken, werkprocessen, competenties en prestatie-indicatoren uit het kwalificatiedossier (zie groene kader in paragraaf 4-2). Daarnaast is in de inhoudelijke opbouw van de opleiding gebruik gemaakt van de voorgeschreven vakkennis en vaardigheden zoals beschreven in het kwalificatiedossier.<sup>67</sup>

Er vindt geen extern toezicht plaats op de kwaliteit van de opleiding. Ook wordt deze niet gevisiteerd. Dit is een potentiële zwakte voor de kwaliteitsborging. Daarom acht de rekenkamer het van extra belang dat op zijn minst examens wel onder extern toezicht plaatsvinden. Hierover rapporteren wij in paragraaf 4-5.

De rekenkamer heeft de Programma's basisopleiding en vervolgopleiding Handhaver 2011-2012 geraadpleegd om te beoordelen of de juiste kennis, vaardigheden en competenties in de opleiding behandeld worden. In de programma's is aangegeven wat er van dag tot dag aan kennis en vaardigheden geleerd wordt. Daarbij komen veel verschillende thema's aan bod, variërend van 'toezicht' tot 'aikido'. Wanneer een kerntaak uit het kwalificatiedossier aan de orde komt, staat dit expliciet vermeld. Bij

---

<sup>65</sup> Interview Stadstoezicht, 16 december 2011.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Stadstoezicht, 'Algemene Informatie Opleiding Handhaver STZ Rotterdam', 2010-2011.

de verschillende opleidingsblokken worden steeds de leerdoelen en competenties genoemd. Deze zijn heel specifiek voor het betreffende onderdeel geformuleerd, bijvoorbeeld: 'de cursist weet wat er in de AWB staat, de cursist kan benoemen wat zijn bevoegdheden zijn, de cursist kan het verschil tussen de twee handhavingsinstrumenten noemen, (...).' <sup>68</sup>

#### rekenkamer deel van training ondergaan

De onderzoekers van de rekenkamer die dit onderzoek hebben uitgevoerd hebben ter voorbereiding op het meelopen met stadswachten een Veiligheidstraining ondergaan. De onderzoeker die bikersdiensten heeft meegedraaid heeft ook hiervoor een training gehad. Het volgen van de trainingen heeft ons naast een voorbereiding op eventuele situaties buiten een beeld gegeven van de inhoud van de trainingen en achtergrond van de docenten. De training bestond uit een theoretische inleiding waarin het gebruik van o.a. de zogenoemde doel-aanpak-analyse is toegelicht. Stadswachten worden getraind om alvorens op een situatie af te gaan te bedenken wat zij willen bereiken en hoe zij dat gaan doen. Daarnaast was er een praktisch gedeelte waarin zogenoemde fixatie- en controletechnieken (zelfverdediging) zijn geoefend.

De competenties samenwerken, communicatie en integriteit komen veelvuldig expliciet in de programma's voor. De competentie overtuigingskracht wordt weinig expliciet aangehaald en de competenties klantgerichtheid, resultaatgerichtheid en oordeelsvorming in het geheel niet expliciet. Wel kan uit de inhoud van de verschillende opleidingsblokken worden afgeleid, dat er aan deze competenties aandacht wordt besteed. Zo maakt klantgerichtheid onderdeel uit van het onderdeel 'communicatie' en moeten leerlingen bijvoorbeeld het bejegeningprotocol kennen. Door veel aandacht te besteden aan de geldende wet- en regelgeving, zoals het parkeerbeleid en het bestuursrecht, wordt gewerkt aan objectieve oordeelsvorming.

Onderdelen van de opleiding tot Handhaver zijn het boa-examen en de RTGB. Dit zijn wettelijke vereisten als het gaat om het toepassen van bepaalde opsporingsbevoegdheden (boa), het dragen van transportboeien en het toepassen van proportioneel en subsidiair geweld (RTGB). Door het boa-examen en de RTGB in de verdere opleiding tot Handhaver te integreren, borgt Stadstoezicht dat zij mensen opleidt die uiteindelijk niet aan de wettelijke vereisten voldoen. <sup>69</sup>

Eerder is opgemerkt dat de opleiding die Stadstoezicht aanbiedt, niet is gecertificeerd. Stadstoezicht heeft samen met het ROC Zadkine gezocht naar een tussenoplossing, zodat ook de leerlingen van de Handhavingsacademie kunnen slagen voor de gecertificeerde opleiding 'Handhaving Toezicht en Veiligheid' op MBO-3 niveau. Zo worden leerlingen van de Handhavingsacademie ingeschreven bij het ROC Zadkine en volgen zij daar extra modules zodat alle eindtermen van de opleiding aan het ROC gehaald kunnen worden. <sup>70</sup>

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Interview Stadstoezicht, 16 december 2011.

<sup>70</sup> Stadstoezicht, 'Algemene Informatie Opleiding Handhaver STZ Rotterdam', 2010-2011, p. 4.

#### 4-5 kwaliteit examinering

*De opleiding van stadswachten bevat de wettelijk vereiste examens boa en RTGB, waarin kennisopbouw over rechtskennis en het proces-verbaal (boa) en communicatieve en fysieke vaardigheden (RTGB) aan bod komen. In de examinering voor de opleiding Handhaver komen de vereiste functie-eisen en competenties als het gaat om de aspecten kennisopbouw en communicatieve vaardigheden aan bod. Alle examens worden door externe examinatoren afgenomen. Om voor de Proeve van Bekwaamheid te slagen (nodig om brede handhaver te kunnen worden) hoeven niet alle theoretische vragen goed te zijn beantwoord en is de uitkomst van de praktijkcasussen vooraf bij deelnemers bekend.*

Voor de beoordeling van de examinering heeft de rekenkamer zich deels gebaseerd op schriftelijke documenten, maar heeft het ook zelf intensief examens bijgewoond. Zo kon zij zich ervan vergewissen dat de op papier gestelde eisen aan examens, ook in de praktijk terugkomen. De bijgewoonde examens waren de praktijkexamens RTGB en de Proeve van Bekwaamheid. Het boa-examen is een landelijk schriftelijk examen en kon daarmee niet worden bijgewoond.

##### boa-examen

Het boa-examen is een landelijk examen dat wordt georganiseerd en afgenomen door het Cito.<sup>71</sup> Het examen bestaat uit de onderdelen rechtskennis en proces-verbaal. Het onderdeel rechtskennis betreft 50 meerkeuzevragen en gaat om het toetsen van theoretische kennis. Het onderdeel proces-verbaal bestaat uit twee casussen met elk zeven vragen. Dit onderdeel sluit zo goed mogelijk aan bij de praktijk. Leerlingen moeten een proces-verbaal juist kunnen opstellen.<sup>72</sup> Wanneer stadswachten slagen voor hun boa-examen, hebben zij de bevoegdheid om te bekeuren.

Uit tabel 4-2 blijkt dat het boa-examen voor de aanstaande brede handhavers een pittig examen is. Bijna de helft zakt voor het onderdeel rechtskennis en bijna een derde voor het onderdeel proces verbaal. Bestaande medewerkers krijgen twee herkansingen en nieuwe medewerkers krijgen één herkansing voor het boa-examen. De bestaande medewerkers krijgen een maatwerktraject aangeboden om het boa-examen te kunnen halen. Bij drie keer zakken worden zij als niet-kunner aangemerkt. Nieuwe medewerkers krijgen na twee keer zakken nog de mogelijkheid op eigen gelegenheid het examen te halen, als dit niet lukt, wordt het dan tijdelijke dienstverband beëindigd.<sup>73</sup>

**tabel 4-2: slagingsaantallen en -percentages boa-examens, 2011<sup>74</sup>**

onderdeel	gezakt	geslaagd
rechtskennis	85 (48%)	93 (52%)
proces verbaal	44 (31%)	100 (69%)

<sup>71</sup> Cito is een internationaal erkend instituut en expert in het ontwikkelen en afnemen van examens en toetsen. Website Cito

<http://www.cito.nl/over%20cito.aspx>, geraadpleegd op 2 februari 2012.

<sup>72</sup> Website Cito <http://www.cito.nl/bedrijven/examens/boa/eb7e76dd1955459591533458757ad03d.aspx>, geraadpleegd op 2 februari 2012.

<sup>73</sup> E-mail Stadstoezicht, 27 maart 2012.

<sup>74</sup> Cito, 'Rapportage boa examens 2011', gericht aan de opleiding voor buitengewoon opsporingsambtenaar van de dienst Stadstoezicht Rotterdam, 5 januari 2012. Deze aantallen en percentages hebben betrekking op het eerste examen.



### RTGB-examen

Om transportboeien te mogen dragen moeten leerlingen de RTGB-toets halen. De toets die daarvoor afgenomen wordt, is de toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden. De inhoud van de toets wordt als volgt samengevat: 'U past individueel en in de duoprocedure de technieken/ vaardigheden toe binnen het kader van de aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden. U maakt afspraken, communiceert en werkt samen bij de uitvoering van de duoprocedure. U beschikt hierbij over een professionele beroepshouding.' De toets bestaat uit vier onderdelen:

- verdedigen en aanvallen;
- gebruik transportboeien;
- duoprocedure aanhouden;
- professionele beroepshouding (handelen valt binnen kaders van subsidiariteit en proportionaliteit).<sup>75</sup>

Stadstoezicht neemt de toets af in de dojo's op het hoofdkantoor aan de Wijnhaven. Op 7 december 2011 heeft de rekenkamer twee toetsrondes bijgewoond. De kandidaten waren gekleed in hun uniform en kregen eerst de mogelijkheid om op te warmen. Er waren twee examinatoren: een zogenoemde IBT-docent van Stadstoezicht en een externe IBT-docent van de politie Holland Midden. De examens vonden conform de voorgeschreven regels plaats. Dat betekent dat alle onderdelen de revue passeerden en dat leerlingen op elkaar oefenden. Er werd dus geen gebruik gemaakt van acteurs. Dit is volgens de richtlijnen voor RTGB van de politieacademie.<sup>76</sup>

De rekenkamer heeft geconstateerd dat leerlingen zakken wanneer zij (na eventuele herkansing) onvoldoende scoren op een cruciaal toetsonderdeel, zoals het aanleggen van de transportboeien of waarschuwen voor het gebruik van geweld. Wanneer het examen succesvol wordt afgelegd mag de stadswacht transportboeien dragen en geweld gebruiken. Gevolg van het niet halen van het RTGB-examen is dus dat stadswachten geen transportboeien mogen dragen en geen geweld mogen toepassen.<sup>77</sup>

Tabel 4-3 geeft inzicht in het slagingspercentage voor RTGB door te kijken naar hoeveel stadswachten in 2011 voor 2012 zijn gehercertificeerd. Het RTGB-examen moet namelijk jaarlijks worden herhaald (zie hiervoor ook paragraaf 4-6).

**tabel 4-3: hercertificering RTGB in 2011 voor 2012<sup>78</sup>**

RTGB gecertificeerden 2011	RTGB gecertificeerden 2012
337 (100%)	292 (86%)

### examen Opleiding Handhaver: Proeve van Bekwaamheid

Voor het succesvol afronden van de opleiding tot Handhaver wordt een Proeve van Bekwaamheid afgenomen bij de leerlingen. Dit praktijkexamen wordt afgenomen in

<sup>75</sup> Politieacademie, 'De toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden' in het kader van de Regeling Toetsing Geweldbeheersing Politie, 1 januari 2010.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Bijwonen examens RTGB door rekenkamer op hoofdkantoor, 7 december 2011.

<sup>78</sup> E-mail Stadstoezicht, 9 januari 2012.

een oefenstraat gebouwd in een gemeentelijke parkeergarage. Op 9 december 2011 heeft de rekenkamer een dag lang deze examens bijgewoond. Leerlingen worden tijdens de Proeve begeleid en beoordeeld door onafhankelijke externe assessoren van de politie en van een beveiligingsopleidingscentrum.

In de oefenstraat worden verschillende praktijksituaties nagebootst, zowel in statische (zonder burgercontact) als dynamische vorm (met burgercontact; hierbij wordt een acteur ingezet). Te denken valt aan situaties zoals verkeerd geparkeerde voertuigen, wildplassers, iemand die door rood licht loopt op een voetgangersoversteekplaats, een straatmuzikant zonder vergunning en (grof)vuil naast ondergrondse containers.

Leerlingen krijgen eerst een 'theoretisch rondje' waarbij naar kennis over statische situaties wordt gevraagd, zoals de betekenis van verkeersborden, wat te doen bij grof vuil op straat en mogelijk verkeerd geparkeerde aanhangwagens. Daarna krijgen zij twee praktijkcasussen voorgelegd, waarvan van te voren is vastgelegd (en bij de deelnemers bekend) dat de eerste leidt tot een bekeuring en de tweede tot een aanhouding.<sup>79</sup>

Tijdens de Proeve worden alle kerntaken en een deel van de daarbij behorende werkprocessen getoetst:

Kerntaak 1: ziet toe op orde en veiligheid in het publieke domein.

- 1.1 Bereidt een surveillance voor.
- 1.2 Surveilleert, houdt toezicht en signaleert (on)regelmatigheden.

Kerntaak 2: treedt op bij incidenten en calamiteiten.

- 2.1 Treedt corrigerend op.
- 2.4 Treedt sanctionerend op.
- 2.5 Handelt opgelegde sancties administratief af.

Kerntaak 3: voert dienstverlenende werkzaamheden uit.

- 3.1 Informeert en verwijst mensen.<sup>80</sup>

Geen van de geobserveerde kandidaten kon alle theoretische vragen juist beantwoorden, maar klaarblijkelijk in voldoende mate niet te zakken. Leerlingen zakken eigenlijk altijd op het niet goed uitvoeren van het praktijkonderdeel: het optreden tijdens de casussen. Wanneer de Proeve van Bekwaamheid succesvol wordt afgerond, is de stadswacht volledig opgeleid tot brede handhaver.

Stadstoezicht heeft tot nu toe één medewerker gehad die de Proeve van Bekwaamheid niet heeft gehaald bij de tweede herkansing.<sup>81</sup>

#### 4-6 waarborging kwaliteit stadswachten

*Opleiding en training vinden doorlopend plaats. Met een leerlingvolgsysteem houdt Stadstoezicht bij welke medewerker zich moet hercertificeren voor het boa-examen en RTGB, maar dit betekent niet dat in de praktijk elke medewerker zich ook op tijd hercertificeert. Naast*

---

<sup>79</sup> Bijwonen Proeven van Bekwaamheid door rekenkamer op 9 december 2011.

<sup>80</sup> Programma's basisopleiding en vervolgopleiding Handhaver 2011-2012 en bijwonen van Proeve van Bekwaamheid door rekenkamer op 9 december 2011.

<sup>81</sup> E-mail Stadstoezicht, 27 maart 2012.

*de verplichte trainingen en examens krijgen stadswachten elke week twee uur een zogenoemde fysieke IBT-training. Hierin komen communicatieve vaardigheden nauwelijks aan bod.*

Het boa- en RTGB-certificaat zijn niet onbeperkt geldig. Het RTGB-examen moet jaarlijks worden herhaald en het boa-examen vijfjaarlijks. Stadstoezicht heeft een Leerlingvolgsysteem (LVS) dat automatisch bijhoudt wanneer een medewerker zich moet hercertificeren. Voor 2011 geldt dat er twee medewerkers waren die zich niet tijdig hebben gecertificeerd als boa. Zij mogen dan bijvoorbeeld niet voor Mulderfeiten schrijven. Er waren in 2011 90 medewerkers die zich niet hebben gecertificeerd voor de RTGB. Dit heeft uiteenlopende redenen: een medewerker is gezakt, is niet op komen dagen en/of heeft medische beperkingen. De consequentie voor een stadswacht die zich niet hergecertificeerd heeft, is dat hij zijn transportboeien uiterlijk het einde van het jaar moet hebben ingeleverd.<sup>82</sup> Dit is conform de ministeriële regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingdiensten.<sup>83</sup>

Naast de verplichte certificeringen krijgen stadswachten elke week twee uur IBT (integrale beroepsvaardigheidstraining). De IBT is bedoeld als extra ondersteuning om het werk op straat veiliger te kunnen uitvoeren. De IBT is vooral gericht op fysieke vaardigheden en conditie, zo blijkt uit diverse documenten<sup>84</sup> en uit de gesprekken die de rekenkamer met stadswachten heeft gevoerd. Dat betekent dat zodra stadswachten de opleiding hebben afgerond, hun communicatieve vaardigheden van stadswachten en de wijze waarop zij handhavingsregels dienen toe te passen, niet in een structurele vorm worden getraind.

Stadstoezicht laat daar waar mogelijk meer ervaren en kwalitatief goede stadswachten meelopen met minder ervaren collega's, maar dit is niet structureel zo georganiseerd. Zo heeft men er niet altijd zicht op welke stadswacht dit nodig heeft en moet het roostertechnisch ook uitkomen. Cluster Noord heeft een tijdje een professional voor 'coaching on the job' ingezet, wat door de bezuinigingen is gestopt.<sup>85</sup> In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht laten weten dat er wel praktijkbegeleiders zijn, maar deze blijken vooral te worden ingezet bij stadswachten die nog in de opleiding zitten, of vlak na het behalen daarvan nog begeleiding behoeven. Momenteel zijn er vier praktijkbegeleiders. Op een totaal van meer dan 300 stadswachten zullen zij niet voor een structurele 'coaching on the job' voor alle stadswachten zorg kunnen dragen.

#### 4-7 kwaliteit personeelsbestand

*Stadswachten die op straat handhaven hebben per januari 2012 – in tegenstelling tot de doelstelling uit het sociaal kader – nog niet allemaal een afgeronde vakopleiding tot brede handhaver. Van in totaal 434 stadswachten die daarvoor in aanmerking komen, is iets meer*

---

<sup>82</sup> Email Stadstoezicht, afdeling Team Opleidingen, 9 en 12 januari 2012.

<sup>83</sup> Ministerie van Justitie regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingdiensten, Den Haag 23 mei 2007.

<sup>84</sup> [http://sjaan.rotterdam.nl/stadstoezicht:stz\\_personeelsinformatie](http://sjaan.rotterdam.nl/stadstoezicht:stz_personeelsinformatie), geraadpleegd op 6 februari 2012. In ambtelijk wederhoor zijn enkele interne documenten van Stadstoezicht nagezonden. Hierin staat onder andere dat IBT bestaat uit: 'RTGB-training, Fysiek/mentaal weerbaar en gezond, Toetsing Fysiek Gesteldheid, Aikido, Fitvaardigheidstest' (ongedateerd intern document). Ook uit een interne P&O-agendapost van 30 juni 2010 blijkt dat de wekelijkse twee uur IBT vooral fysieke aspecten betreft.

<sup>85</sup> Verslag groepsbesprek clustermanagers, 15 maart 2012.

dan tweederde (71%) volledig opgeleid. Daarnaast is er een groep van 34 fiscaal controleurs waarvoor geen concreet her- of bijscholingstraject meer wordt opgezet.

In het sociaal kader is opgenomen dat alle bestaande medewerkers tussen 1 januari 2009 en medio 2011 zullen worden opgeleid tot handhaver conform het opleidingsplan. Dat wil zeggen dat zij zowel het boa-examen, als de RTGB, als de vakopleiding tot Handhaver succesvol hebben afgerond. In januari 2012 heeft de rekenkamer de laatste stand van zaken qua opleiding en bevoegdheden van de op straat werkzame stadswachten opgevraagd. Deze gegevens zijn opgenomen in tabel 4-4. Uit de tabel blijkt dat nog niet alle stadswachten die op straat toezicht houden en handhaven volledig zijn opgeleid.

**tabel 4-4: stadswachten naar fase van opleiding tot brede handhaver**

stadswacht BOA + RTGB + opleiding brede handhaver	308 <sup>86</sup>
stadswacht BOA + RTGB	77
stadswacht BOA	8
nog bezig of in te delen voor BOA	41
<b>totaal</b>	<b>434 (100%)</b>
teamleiders	28
fiscaal controleurs (géén boa)	34

Er zijn 41 medewerkers die nog bezig zijn of moeten worden ingedeeld voor het boa-examen. Pas daarna zullen zij aan de andere opleidingen beginnen. Stadstoezicht heeft in totaal 393 stadswachten in dienst heeft die ten minste het boa-examen hebben behaald en 308 stadswachten die volledig zijn opgeleid. Daarnaast is er nog één groep die ook op straat handhaaft, namelijk 34 fiscaal controleurs die niet meer zullen worden ingedeeld voor het boa-examen en de vervolgoopleidingen. Het betreft een 'uitsterffunctie', wat wil zeggen dat natuurlijke uitstroom niet zal worden opgevuld.<sup>87</sup> Deze groep medewerkers is tot die tijd werkzaam op straat en kan geen brede handhavingsactiviteiten uitvoeren. Dan is er ook nog een groep van 28 teamleiders die volledig zijn opgeleid en die naast hun werk op kantoor, ook werkzaamheden op straat verrichten.

#### 4-8 aansluiting opleiding en werkzaamheden op straat

*Het werk op straat sluit niet altijd aan op de genoten opleiding. Stadswachten mogen pas bekeuren en geweld toepassen, nadat zij als boa beëdigd zijn en het RTGB-examen succesvol hebben afgerond. Toch gaan zij al voordat zij de gehele opleiding tot brede handhaver hebben afgerond, de straat op en hebben dientengevolge al (veel)contact met burgers.*

In de voorgaande paragrafen is de kwaliteit van de examinering en de stadswachten zelf beoordeeld. Bij de examens is al gerefereerd aan wat stadswachten 'mogen' nadat zij een examen hebben afgerond. Inmiddels is ook bekend dat er 308 stadswachten

<sup>86</sup> Dit aantal is inclusief 48 meewerkend voormannen en -vrouwen.

<sup>87</sup> E-mail Stadstoezicht aan de rekenkamer, 19 maart 2012.

geheel zijn opgeleid. Afsluitend wil de rekenkamer een oordeel geven over in hoeverre de werkzaamheden op straat aansluiten op de genoten opleiding. In figuur 4-1 zijn de verschillende rangonderscheidingstekens ofwel epauletten, die stadswachten op hun uniform dragen, opgenomen.<sup>88</sup> Het epaulet verandert zodra een stadswacht meer opleiding heeft genoten. De belangrijkste verschillen zijn het wel of niet beëdigd zijn als boa (het verschil tussen twee en drie strepen op het epaulet) en het wel of niet hebben afgerond van de opleiding brede handhaver (het verschil tussen drie en vier strepen op het epaulet). Voor de RTGB geldt geen verandering in epaulet.

figuur 4-1: rangonderscheidingstekens Stadstoezicht

### Rangonderscheidingstekens Stadstoezicht

Functie	Aspirant	Handhaver	Handhaver	Handhaver	Handhaver met taakaccent	Milieu-inspecteur	Meewerkend voorman
		Fiscaal controleur			Milieucontroleur	Panden-inspecteur	
Aanduiding							
Basisopleiding afgerond	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beëdigd BOA	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Praktijkopleiding handhaven afgerond	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Specialistische opleiding afgerond	Nee	Nee	Nee	Nee	nog in opleiding of afgerond	nog in opleiding of afgerond	Ja

De rekenkamer heeft geconstateerd dat stadswachten de straat op gaan om te handhaven zodra zij tot boa beëdigd zijn. Dat betekent dat zij dan drie strepen op het epaulet dragen. Het verschil met de fiscaal controleurs – stadswachten die twee strepen op het epaulet dragen – is dat boa's bevoegd zijn om op een bepaald aantal feiten in de openbare ruimte te handhaven. Fiscaal controleurs mogen alleen naheffingen voor niet betaalde parkeerbelasting opleggen. Zij maken daarnaast ook rapportages (meldingen) ten behoeve van bestuursrechtelijke handhaving (zoals het verwijderen van fietswralen)

Het succesvol afronden van de opleiding tot brede handhaver heeft geen gevolgen voor de werkzaamheden die zij op straat uitvoeren. Boa's zijn immers al bevoegd tot bekeuren en het toepassen van geweld. Dit is opvallend, omdat juist tijdens de opleiding tot brede handhaver de communicatie- en bejegeningsvaardigheden worden geoefend en uiteindelijk getoetst. Het zou logischer zijn geweest om stadswachten pas in de gelegenheid te stellen te opereren als brede handhaver op straat, als zij deze opleiding ook daadwerkelijk met succes hebben afgerond.

<sup>88</sup> Het figuur is afkomstig van het intranet van de gemeente Rotterdam (Sjaan). In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht aangegeven dat het overzicht onvolledig is. De functie van teamleider (5 puntige ster) en teamleider/medewerker cameratoezicht (stip) ontbreken in het figuur.





# 5 optreden van stadswachten

## 5-1 inleiding

### 5-1-1 normen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor de volgende onderzoeksvraag gepresenteerd: voeren stadswachten hun taken adequaat uit? Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer normen. Deze zijn opgenomen in tabel 5-1. De normen zijn ontleend aan het bejegening- en de-escalatieprotocol van Stadstoezicht<sup>89</sup> zelf en aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (abbb's).<sup>90</sup>

**tabel 5-1: normen beoordeling optreden stadswachten**

<p>het optreden van stadswachten is in lijn met het bejegening- en de-escalatieprotocol</p>	<p>het optreden van de stadswacht voldoet aan de volgende uitgangspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de stadswacht praat waar mogelijk</li> <li>• de stadswacht pakt door waar nodig</li> <li>• de stadswacht handelt altijd weloverwogen</li> <li>• de stadswacht staat open voor zelfreflectie</li> <li>• bij twijfel schakelt de stadswacht de politie in</li> </ul> <hr/> <p>een correcte bejegening van burgers is gericht op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• medewerking</li> <li>• overtuigen, meebewegen en improviseren</li> <li>• direct uitleg geven over aanzeggen van een bekeuring</li> <li>• kleine zaken klein houden</li> <li>• een houding van gezag uitstralen</li> <li>• gezichtsverlies burger signaleren en beperken</li> <li>• alert zijn op culturele verschillen en taalbarrières</li> </ul> <hr/> <p>voorwaarde voor staande houden, bekeuren en aanhouden is dat deze niet mogen leiden tot verstoorde verhouding met het publiek alsmede aantasting van de eigen veiligheid en/of die van de burger</p>
<p>de beslissing tot het gebruik maken van geweld is adequaat</p>	<p>het gebruik maken van geweld wordt door de stadswacht bepaald door de beginselen subsidiariteit<sup>91</sup> en proportionaliteit<sup>92</sup></p>

<sup>89</sup> Stadstoezicht, 'Bejegening- en de-escalatieprotocol voor uniformmedewerkers van Stadstoezicht in contactsituaties', versie 3, 18 maart 2009.

<sup>90</sup> De abbb's zijn in de bestuurskunde algemeen geaccepteerde uitgangspunten voor het voeren van behoorlijk bestuur. Voor de normering heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman (versies maart 2010 en december 2011), welke ook is gebaseerd op de abbb's.

<sup>91</sup> Subsidiariteit is het kiezen van de minst ingrijpende handelswijze voor het bereiken van het doel.

<sup>92</sup> Proportionaliteit is het kunnen rechtvaardigen van het middel voor het bereiken van het doel.



het optreden van stadswachten is behoorlijk	de bejegening van burgers is beleefd en fatsoenlijk
	de stadswacht misbruikt zijn bevoegdheid niet (integriteit)
	de behandeling van burgers gebeurt op gelijke wijze in gelijke gevallen opdat willekeur voorkomen wordt
	de stadswacht luistert actief naar de burger en neemt deze serieus
	de stadswacht is in zijn optreden onpartijdig en niet vooringenomen
	de stadswacht kan zijn handelen motiveren door een feitelijke onderbouwing en blijk van belangenafweging
	de stadswacht geeft burgers de mogelijkheid tot het maken van bezwaar aan (fair play).

### 5-1-2 beoordeling invulling discretionaire bevoegdheid

Stadswachten hebben als boa's beschikking over de zogenaamde discretionaire bevoegdheid. Dit houdt in dat zij vrije beslissingsruimte hebben over hoe zij wensen te handhaven in een bepaalde situatie. Concreet betekent dit dat een burger die een overtreding begaat, een bekeuring maar ook een waarschuwing kan krijgen. De boa beslist dit zelf. Hij maakt dan gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid. Doordat er individuele vrije beslissingsruimte is voor een boa, kan het zijn dat er bij gelijke overtredingen, anders wordt gehandhaafd. In wat voor situaties het invullen van de discretionaire bevoegdheid voor de rekenkamer tot onbehoorlijk optreden leidt, legt zij uit in het navolgende.

De rekenkamer acht het van belang dat de invulling van de discretionaire bevoegdheid adequaat gebeurt. Dat wil zeggen dat de stadswacht daarbij de normen voor behoorlijk optreden in acht neemt. De rekenkamer verwacht in deze van de stadswacht dat hij het geconstateerde feit onderbouwt en situationele belangen tegen elkaar heeft afgewogen. Onpartijdigheid en niet vooringenomenheid zijn ook belangrijke uitgangspunten bij het invullen van de discretionaire bevoegdheid. Net als het zoveel mogelijk proberen te voorkomen van willekeur. Daarnaast moet een stadswacht bij het invullen van zijn discretionaire bevoegdheid overtuigen, gezag uitstralen, etc.

Een voorbeeld: een burger die over de stoep fietst begaat een overtreding. Of hij daar een bekeuring voor krijgt, hangt af van het oordeel van de boa. Als het goed is, betreft hij bij zijn oordeel de situatie ter plekke: als er bijvoorbeeld gefietst wordt op een drukke winkelstraat kan dat de boa de doorslag geven voor een bekeuring omdat de fietser andere burgers hindert en zelfs in gevaar brengt. Maar als het een afgelegen trottoir betreft kan hij kiezen voor een waarschuwing omdat er geen burgers gehinderd worden. Relevant is dat het gaat om afweging van de situationele belangen tijdens het geconstateerde feit. Als een boa besluit te bekeuren omdat hij al drie keer coulant is geweest, is dat geen adequate invulling van de discretionaire bevoegdheid. Dit getuigt van bijvoorbeeld vooringenomenheid. Een ander voorbeeld: de reactie van de burger kan ook de weging van de stadswacht in een handhavingsituatie bepalen. Dit heeft dan bijvoorbeeld te maken met het uitstralen en het niet ondermijnen van het eigen gezag. Stel er staat een personenauto met bestuurder op de stoep geparkeerd en de stadswacht besluit dat hij de overtreding wil stoppen door de bestuurder aan te spreken en te manen zijn auto te verwijderen. Als de burger hierop

reageert door zijn auto meteen te verplaatsen, is er gehandhaafd zonder te bekeuren. Maar als de burger niet op het verzoek van de stadswacht in gaat, kan de stadswacht op dat moment alsnog beslissen te bekeuren. Dit zou zelfs krachtig optreden zijn omdat hij daarmee zijn gezag benadrukt.

### 5-1-3 leeswijzer

Voor de beoordeling van het optreden van de stadswachten in de openbare ruimte heeft de rekenkamer participerende observatie toegepast. Dat houdt in dat zij met stadswachten in de praktijk is meegelopen. Dit is op grote schaal gedurende vier maanden gedaan. In bijlage 1 is meer uiteengezet over de wijze waarop dit is gebeurd, het aantal diensten waarin is meegelopen alsook de tijdstippen en locaties.

In de hierna volgende beschrijving van de observaties van het meelopen met stadswachten worden de normen in tabel 5-1 toegepast. In tegenstelling tot bij andere normen in rekenkameronderzoeken worden deze normen niet één voor één systematisch langsgelopen, maar worden per thema observaties aan de normen gekoppeld. Met name wanneer de rekenkamer een substantieel verschil tussen de observatie en de norm waarneemt, rapporteert zij daarover.

Ten behoeve van de oordeelsvorming heeft de rekenkamer in een uitgebreide expert meeting haar observaties vertrouwelijk gedeeld met relevante vertegenwoordigers van de Rotterdamse politie, het Openbaar Ministerie en de Nationale Ombudsman. Een week daarna zijn observaties ook in een groepsinterview met de clustermanagers gedeeld en besproken.

De beschrijvingen van de observaties zijn gegroepeerd naar parkeren (5-2), verkeersovertredingen (5-3), afval en vervuiling (5-4), heel (5-5), honden (5-6), overlast door personen (5-7) en gastheerschap (5-8). Paragraaf 5-9 bevat een beschrijving van het meelopen met een evenement en 5-10 observaties van tijdens twee zogenoemde bikerdiensten. Paragraaf 5-11 handelt over zaken die niet onder een van de eerdere thema's zijn te scharen. Paragraaf 5-12, ten slotte, bevat geen beschrijving van onze observaties, maar besteedt aandacht aan de bij Stadstoezicht over stadswachten ingediende klachten. Aangezien het hier ook over het optreden van stadswachten gaat, is ervoor gekozen dit aspect in dit hoofdstuk te behandelen.

## 5-2 parkeren

### 5-2-1 vooraf

Tijdens de meeloopdiensten zijn er in totaal 596 observaties die met parkeren te maken hebben, waarvan 366 fiscaal. Op het totaal aantal observaties (1.102) is dit zeer veel, namelijk meer dan de helft (54%). Het controleren op parkeerovertredingen bleek een substantieel onderdeel in elke dienst waarin de rekenkamer stadswachten heeft geobserveerd.<sup>93</sup> In 430 observaties is sprake van een overtreding van de parkeerregels (fiscale parkeerovertreding of fout parkeren).

---

<sup>93</sup> Met uitzondering van het optreden bij de viering van het Chinees Nieuwjaar.

### 5-2-2 fiscale parkeerovertredingen

Bij het handhaven op fiscale parkeerovertredingen hanteren stadswachten eigen beleidsregels die afwijken van de formele werkinstructies. Dit leidt tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Stadswachten zijn aanzienlijk coulanter in hun optreden bij fiscale parkeerovertredingen als zij contact hebben met de burger die de overtreiding begaat. Het optreden van stadswachten is dan vaak inadequaat. Ze zijn bij direct contact met de overtreder meestal coulant, zonder dat daar voldoende aanleiding voor is. Stadswachten pakken dan meestal niet door en bespreken de situaties achteraf onvoldoende met leidinggevenden. Daarmee voldoet hun optreden niet aan het bejegening- en de-escalatieprotocol.

Als de stadswacht direct contact heeft met de overtreder leidt dit er meestal wel toe dat de fiscale parkeerovertreding op dat moment wordt beëindigd, doordat de overtreder alsnog een ticket koopt of de auto van de parkeerplaats verwijdt.

De wijze waarop stadswachten fiscale parkeerovertreders bejegenen is correct en beheerst, ook als burgers boos reageren. Stadswachten zijn over het algemeen vriendelijk en behulpzaam richting parkeerders.

#### frequentie

De rekenkamer heeft geobserveerd dat de keuze van de locaties die stadswachten aandoen tijdens reguliere surveillances en de route die zij daarbij afleggen in veel gevallen wordt bepaald vanuit het motief dat op die locaties betaald parkeren geldt en stadswachten dus fiscale parkeercontroles kunnen uitvoeren. Dit geldt in het bijzonder voor de lopende surveillances. Het gaat daarbij niet alleen om fiscaal controleurs, maar ook om boa's. Een voorbeeld:

*Tijdens een dienst in het Molenlaankwartier surveilleren we die dag twee keer intensief in het winkelgebied bij de Streksingel. Als reden hiervoor geven de stadswachten aan dat dit het enige deel van het Molenaarkwartier is waar betaald parkeren geldt. ('s ochtend en 's middags, Molenlaankwartier, twee boa's)*

Stadswachten voeren deze controles meestal lopend uit. In totaal heeft de rekenkamer 258 observaties gedaan waarbij de stadswacht een fiscale parkeerovertreding observeerde, dat wil zeggen dat de geparkeerde auto op een plaats voor betaald parkeren stond zonder geldig parkeerticket of parkeervergunning.<sup>94</sup> Bij die overtreidingen staat de stadswacht voor de keuze om te handhaven (een boete op te leggen) of coulant te zijn, dus geen bekeuring te geven.

In tabel 5-2 is het optreden van stadswachten bij fiscale parkeerovertredingen weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen situaties waarin de stadswacht contact heeft met de overtreder in de vorm van een gesprek en situaties waarin dit contact er niet is en de parkeerboete 'onder de ruitenwisser' gaat.

---

<sup>94</sup> Het gebeurt dat stadswachten in zeer korte tijd achtereenvolgende meerdere boetes voor dezelfde overtreiding schrijven. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid tussen waarnemingen wat betreft de tijdsduur ervan, zijn in de analyse dergelijke gevallen als één observatie gecodeerd.

**tabel 5-2: optreden stadswachten bij fiscale parkeerovertrredingen**

type optreden	situaties met contact overtreder	situaties zonder contact overtreder
stadswacht geeft boete	39 (38%)	146 (94%)
stadswacht is coulant (geen boete)	64 (62%)	9 (6%)
<b>totaal</b>	<b>103 (100%)</b>	<b>155 (100%)</b>

Uit tabel 5-2 komt naar voren dat stadswachten als zij een fiscale parkeerovertrreding constateren bijna altijd (94%) een boete geven in gevallen waarin de bestuurder niet zelf bij de auto aanwezig is en er ook geen andere inzittenden aanwezig zijn. Wanneer er wel contact is met de overtreder, wordt er in aanzienlijk minder vaak een boete uitgeschreven, namelijk in 38% van de situaties. In de navolgende beschrijvingen wordt onderscheid gemaakt tussen optredens waarbij geen contact is met een overtreder en waarbij er wel zulk contact is.

#### optreden zonder contact met overtreder

Zoals aangegeven geven stadswachten als zij een fiscale parkeerovertrreding constateren bijna altijd (94%) een boete als er geen contact met de bestuurder is. In die gevallen schrijft de stadswacht een bekeuring op basis van het kenteken van de auto en stoppen zij de bekeuring onder de ruitenwisper van de auto. In de sporadische gevallen van coulance die de rekenkamer heeft geobserveerd, was de aanleiding hiervoor ofwel een technisch probleem (zoals een defecte parkeerautomaat of een probleem met de apparatuur waarmee de bekeuringen op kenteken worden uitgeschreven) ofwel een onduidelijke situatie (zoals een niet af te lezen vergunning).

Uit wat de stadswachten tijdens de diensten aan de rekenkamer vertelden komt naar voren dat stadswachten ook andere vormen van coulance hanteren die niet zijn vastgelegd in de formele werkinstructies. Zo vertelde een stadswacht het volgende:

*‘In de zone rond het ziekenhuis ben ik coulant met het opleggen van bekeuringen. Mensen kunnen wel net iets naars te horen hebben gekregen in het ziekenhuis. Dan kunnen ze de geldigheidsduur van hun parkeerticket zomaar vergeten’. De stadswacht zegt desgevraagd dat hij zo werkt, maar dat andere stadswachten mogelijk wél gewoon streng handhaven bij het ziekenhuis. (‘s middags, cluster Zuid, twee boa’s)*

De rekenkamer stelt vast dat stadswachten hier individueel beleidsregels hanteren die én onderling van elkaar afwijken én afwijken van de formele werkinstructies. Dit leidt ertoe dat burgers in gelijke gevallen (parkeren bij het ziekenhuis zonder parkeerticket) ongelijk worden behandeld. De ene stadswacht zal immers wél een boete opleggen, terwijl een ander coulant is.

#### coulancetijd

De formele werkinstructie van Stadstoezicht voor het aantreffen van een parkeerticket waarvan de geldigheidsduur is verstreken is dat hierbij een coulancetijd van 5 minuten moet worden gehanteerd. Met andere woorden, als de geldigheid meer dan 5 minuten is verstreken, moet een bekeuring worden opgelegd. Stadswachten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Dezelfde stadswacht vertelt verder:

*'Ik ben coulant als aan het parkeerticket te zien is dat mensen al veel uren betaald hebben. Een overschrijding van een half uur is dan niet zo erg.' Ik vraag hem of hij die regel zelf bedacht heeft of dat het een instructie is. Hij zegt dat hij het zelf bedacht heeft.*

Net als in het voorgaande voorbeeld van het parkeren bij het ziekenhuis hanteert de stadswacht hier een individuele beleidsregel die afwijkt van de formele werkinstructie. De rekenkamer heeft daarnaast geobserveerd dat er ook stadswachten zijn die zich wel aan de formele werkinstructie in dezen houden en de coulancetijd van 5 minuten strikt hanteren. Daarmee is ook hier naar het oordeel van de rekenkamer sprake van ongelijke behandeling in gelijke gevallen. In deze voorbeelden kan geen sprake zijn van discretionaire ruimte. Deze ziet namelijk op de toepassing van de regels, terwijl in de voorbeelden de stadswacht zelf regels maakt die anders dan die andere stadswachten hanteren.

#### **onleesbare vergunning**

Een ander verschil in optreden tussen stadswachten heeft de rekenkamer geobserveerd in gevallen waarin een stadswacht bij een fiscale parkeercontrole wordt geconfronteerd met een parkeervergunning die niet leesbaar is (bijvoorbeeld omdat er iets voor is geschoven of omdat de vergunning met de verkeerde kant naar boven achter de autoruit is geplaatst). In de helft daarvan deden de stadswachten via het kenteken een check of de auto een geldige vergunning had. In de andere helft deed de stadswacht die check niet en schreef zonder meer een fiscale parkeerbon uit.

Overigens kan de eigenaar van de auto die bekeuring later succesvol ongedaan laten maken (seponeren) als hij kan aantonen dat hij wel degelijk een geldige parkeervergunning had (zie geel kader), maar dit neemt niet weg dat naar het oordeel van de rekenkamer hier sprake is van een ongelijke behandeling in gelijke gevallen, voortvloeiend uit de individuele invulling van de discretionaire ruimte door de stadswacht.

Daar komt bij dat het ongedaan maken van de bekeuring nogal wat administratief werk met zich brengt, zowel voor de burger als voor de dienst Stadstoezicht. Dat administratieve werk had de stadswacht in de bovenstaande gevallen eenvoudig kunnen voorkomen door de kentekencheck wél uit te voeren. De stadswacht is immers uitgerust met een portofoon (en sinds februari 2012 ook met een Ipod om dit soort controlehandelingen eenvoudig te kunnen verrichten). Daarmee is het handelen van de stadswacht die in deze gevallen zonder kentekencontrole een boete uitschrijft naar het oordeel van de rekenkamer niet proportioneel.

#### **administratieve handelingen bij een niet-leesbare parkeervergunning**

Bewoners in gebieden met betaald parkeren krijgen een parkeervergunning.<sup>95</sup> Deze vergunning is voorzien van een nummer en een streepjescode. De vergunning is gekoppeld aan een kenteken en een gebied. Door Stadstoezicht wordt gecontroleerd of a) de vergunning geldig is, b) het kenteken van het voertuig overeenkomt met de vergunning en c) dat het vergunningsgebied overeenkomt met het gebied

<sup>95</sup> in sommige gevallen komen bewoners niet in aanmerking voor een parkeervergunning, bijvoorbeeld als een appartementencomplex een eigen garage heeft

waar de auto geparkeerd staat.

De apparatuur die Stadtoezicht ter beschikking staat, stelt de handhavers in staat om te controleren via de streepjescode op de vergunningspas en via het vergunningsnummer op de vergunningspas die zichtbaar achter de voorruit geplaatst dient te zijn. Een derde mogelijkheid is via de invoering van het kenteken te controleren of te verifiëren bij de meldkamer.

Als een vergunningskaart niet lees- of scanbaar is of niet aanwezig is, komt het dus voor dat er niet alsnog wordt gecontroleerd op kenteken. Er is een administratief proces opgetuigd om mensen die toch een geldige parkeervergunning hebben, tegemoet te komen. Dit proces is veel omslachtiger dan de extra controle op kenteken door de handhaver, zowel voor Stadtoezicht, de burger als voor Gemeentebelastingen Rotterdam (GBR):

- De stadswacht verbaliseert, voert verschillende gegevens in waaronder het kenteken, en plaatst een naheffingsaanslag achter de voorruit.
- Er wordt een duplicaatnaheffingsaanslag verzonden aan de burger met een acceptgiro, een bezwaarformulier en een informatieblad over parkeerbelasting.
- De burger kan in een stroomschema invullen dat hij wel een vergunning heeft maar dat deze niet leesbaar was. Hieruit komt dat bezwaar zin heeft, maximaal twee keer om deze reden.
- De burger stuurt het bezwaar naar het GBR.
- De burger moet alsnog eerst de boete betalen.
- Het bezwaar wordt (indien het de eerste twee keer betreft) automatisch toegekend door GBR.
- Het GBR stelt hiervan de burger in kennis.
- Het GBR betaalt de boete terug.

#### **optreden waarbij contact is met overtreder**

In 103 observaties van fiscale parkeerovertradingen was sprake van direct contact tussen de stadswacht en de overtreder (of een inzittende). In de meeste gevallen ontstaat dit contact doordat de overtreder de stadswacht bij zijn auto ziet staan en dan naar de stadswacht toeloopt om een gesprek aan te gaan. Zoals aangegeven zijn stadswachten aanzienlijk coulanter bij fiscale parkeerovertradingen waarin er direct contact is met de overtreder. In dat geval wordt in minder dan de helft van de gevallen (38%) een bekeuring opgelegd. Wordt de bekeuring wél opgelegd dan is dat vaak in gevallen waarin de bon al geschreven is, of de stadswacht de bon al aan het schrijven is als de bestuurder naar zijn auto komt; kortom, in gevallen waarin het contact met de overtreder nog moet ontstaan.

De rekenkamer heeft 82 gevallen geobserveerd van klantcontact waarbij de bestuurder of een andere inzittende bij de auto aanwezig was, voordat de stadswacht begonnen was met de bekeuring te schrijven. Bestuurders voeren dan vaak een excuus aan waarom zij geen ticket hebben gekocht. Enkele voorbeelden:

*Een man komt het café uit snellen, heeft de stadswacht voorbij ziet lopen. Hij vraagt: "tot hoe laat is het in deze straat betaald parkeren, ik dacht tot 18.00u, toch?" De stadswacht zegt dat het tot 23.00u is. De man wijst zijn auto aan zegt dat hij dan even een kaartje gaat kopen. De stadswacht geeft geen bekeuring. ('s avonds, centrum, één boa)*

*Een vrouw in haar auto wordt aangesproken op het feit dat het betaald parkeren is en zij geen kaartje heeft. Ze moet alsnog een kaartje gaan kopen. Ze zegt dat ze het kaartje net op straat heeft weggegooid. De stadswacht zegt dat hij haar daar ook voor kan bekeuren, je mag immers geen afval op straat gooien. De vrouw gaat alsnog een kaartje kopen, maar*

*komt terug met de mededeling dat ze niet genoeg geld heeft op haar chippas. De stadswachten geven haar geen bekeuring. ('s middags, West-Kruiskade, twee boa's)*

Het aanvoeren van excuses loont, in die zin dat een bekeuring vaak uitblijft. Slechts in 18 van de 82 (22%) van de gevallen waarin de stadswacht nog niet aan het schrijven is als het gesprek met de overtreder begint, legt de stadswacht een bekeuring op.<sup>96</sup> Een stadswacht vertelt:

*'Als ik een bekeuring wil uitschrijven en de bestuurder komt naar zijn auto lopen, dan doe ik het meestal niet. Je wilt toch coulant zijn.'*

Het handelen van de stadswacht is hier naar het oordeel van de rekenkamer niet in overeenstemming met het bejegening- en de-escalatieprotocol. Het feit dat de bestuurder naar zijn auto komt lopen is geen omstandigheid die op voorhand coultance rechtvaardigt. De stadswacht hanteert hier een individuele beleidsregel van coultance voor gevallen waarin daarvoor geen geldige reden is. Daarnaast leidt het tot een ongelijke behandeling van overtreiders. Immers, de overtreder die de stadswacht ziet en naar zijn auto loopt krijgt meestal geen boete en de overtreder die niet naar zijn auto loopt krijgt wel een boete. Het feit dat met de handeling van de stadswacht de overtreding wordt gestopt, doet hier niet aan af.

Uit de observaties van de rekenkamer komt naar voren dat stadswachten zelfs ook coultance hanteren, als zij het excuus van de overtreder niet aannemelijk vinden. Hieronder twee voorbeelden.

*Twee wagens met jonge mannen staan stil op parkeerplaatsen. Ze hebben niet betaald. Twee stadswachten spreken hen aan om te betalen. Ze zeggen dat ze wel weggaan, omdat ze geen chippas hebben. Een van de stadswachten zegt dat ze er gewoon één kunnen kopen bij bijvoorbeeld een tabakszaak en hij laat die van hem zien. Eén van de jongens zegt dat hij die kaarten wel koopt, maar altijd kwijtraakt. De jongens zijn netjes en rijden weg. De stadswacht zegt dat dit bekende gasten zijn en dat ze altijd met hetzelfde verhaal komen. ('s middags, Oude Noorden, twee boa's)*

*Op een hoek van een straat voor een Turks koffiehuis controleert de stadswacht een parkeerticket. Hij ziet dat het een oud ticket is en dus niet geldig. Net als hij een bekeuring wil gaan uitschrijven komt de bestuurder naar buiten. Hij zegt dat hij vergeten is om een ticket te kopen. Er komen meer mannen het koffiehuis uit, ze komen erbij staan. De stadswacht zegt dat hij het een raar verhaal vindt dat de man vergeten is een ticket te kopen, dat hij de man nu waarschuwt en dat hij de volgende keer een bekeuring krijgt. De man is duidelijk opgelucht dat hij geen bekeuring krijgt en zegt 'dankjewel' tegen de stadswacht. ('s ochtends, Nieuw Westen, twee boa's)*

In de twee bovenstaande voorbeelden is het handelen van de stadswachten naar het oordeel van de rekenkamer niet adequaat, omdat zij niet volledig optreden. In deze situaties moet naar het oordeel van de rekenkamer ofwel worden doorgepaktd, ofwel versterking van collega's worden gevraagd of in de debriefing worden teruggekoppeld over de situatie aan de teamleider zodat een collectieve handhavingsactie kan worden opgezet. Geen van deze acties heeft de stadswacht in deze voorbeelden ondernomen.

---

<sup>96</sup> Toelichting: van de 39 gevallen waarin een boete werd opgelegd waarbij contact was met de overtreder was de stadswacht in 21 gevallen al een bon aan het schrijven en in 18 gevallen nog niet. Ook in de 64 geobserveerde coultancegevallen was de stadswacht nog geen bon aan het schrijven op het moment dat het contact ontstond. 18+64 = 82.



De stadswacht liet het erbij. Daarmee wordt naar het oordeel van de rekenkamer in deze voorbeelden niet doorgepaktd waar nodig en straalt het optreden geen gezag uit.

De coulance betreft in sommige gevallen niet één individuele overtreder, maar een groep van meerdere overtreders tegelijk. Zo heeft de rekenkamer meerdere malen gevallen van coulance geobserveerd bij groepen bezoekers van een café of andere horecagelegenheid. Een voorbeeld:

*Vlakbij waar we de bus parkeren is een café. De bezoekers van het café betalen doorgaans niet voor het parkeren. Het is zelfs zo dat ze gewaarschuwd worden dat er stadswachten aan komen en lopen dan snel naar buiten om alsnog te betalen. De stadswacht vindt dat ze binnenkort afspraken moeten maken met de eigenaar. De andere stadswacht wil de hele zaak hogerop tillen naar de clustermanager. Ook nu zijn de cafébezoekers ingeseind en komen naar buiten om een kaartje te kopen. ('s ochtends, Hillesluis, een boa en een fiscaal controleur)*

In dit voorbeeld pakt de stadswacht wederom niet door, maar is zijn handelen wel adequaat omdat hij ervoor kiest om de zaak te delen met een leidinggevende, waardoor later alsnog handhaving kan plaatsvinden.

#### **ticket kopen of auto verwijderen**

Dat de stadswacht coulant is bij het klantcontact betekent overigens niet dat deze helemaal niet optreedt. Vaak geeft de stadswacht de bestuurder de keuze om alsnog een ticket te kopen of zijn auto van de parkeerplaats te verwijderen. Enkele voorbeelden:

*De stadswacht spreekt een man aan die in zijn geparkeerde auto zit. Er is geen parkeerticket zichtbaar. De stadswacht zegt 'ik geef u 5 minuten om een ticket te gaan kopen, anders krijgt u een bekeuring.' ('s middags, centrum, twee boa's)*

*In de zijstraat komen we nog een geparkeerde auto tegen met een oudere vrouw erin maar zonder kaartje. De vrouw zegt dat ze op haar dochter wacht die in het gebouw moet zijn waar ze voor staat. De stadswacht zegt dat ze hier al minstens vijf minuten staat en daarom een kaartje moet kopen. De vrouw doet dat, maar weet niet hoe de automaat werkt. Inmiddels komt de dochter naar buiten en helpt haar moeder. ('s middags, Hillesluis, een boa en een fiscaal controleur)*

Afgezien van de vraag of de coulance in bovenstaande voorbeelden terecht is, is het in ieder geval adequaat dat de stadswacht zorgt dat een einde wordt gemaakt aan de parkeerovertreiding. De bestuurder koopt immers een kaartje of verwijdert zijn auto. De rekenkamer heeft echter ook enkele voorbeelden geobserveerd waarin het optreden van de stadswacht én coulant is én de overtreiding niet beëindigd wordt. Een voorbeeld daarvan is hieronder weergegeven:

*Een stadswacht ziet een geparkeerde auto op een plek waar betaald parkeren geldt. Er is geen parkeerticket. In de auto zit een jongeman, niet op de bestuurdersplek. Stadswacht spreekt hem aan. De jongen zegt dat hij op zijn hulpbehoevende moeder wacht en wijst naar een gebouw. De stadswacht accepteert dit en geeft geen bon. We lopen verder en de auto blijft staan. ('s middags, Hillesluis, een boa en een fiscaal controleur).*

In bovenstaand voorbeeld is het optreden van de stadswacht in strijd met zijn werkinstructies. De stadswacht laat de overtreiding in stand, terwijl hij die volgens de werkinstructie zou moeten beëindigen. Bovendien wordt er anders gehandeld dan de

stadswacht deed in het soortgelijke geval dat vlak daarvoor is aangehaald. Daarmee is sprake van ongelijke behandeling in gelijke gevallen.

#### **optreden bij boze reacties**

Als stadswachten een fiscale parkeerboete opleggen, leidt dit soms tot boze en onbeschofte reacties van de overtreeders. In alle gevallen die de rekenkamer heeft geobserveerd reageren de stadswachten hier correct op. Zij leggen uit waarom de bekeuring wordt opgelegd en blijven rustig.

Enkele voorbeelden:

*Een bouwvakker komt opgefokt op de stadswacht aflopen. “Wat is dit? Kom eens even hier!” Hij begint een tirade over een boete die hij zojuist heeft gekregen, terwijl hij toch aangemeld is met park line. De stadswacht kon dit niet zien en schreef dus een boete. De man zegt dat hij helemaal klaar is met de gemeente Rotterdam en dat hij er niks kan regelen (...). De stadswachten leggen de man geduldig uit hoe het werkt en dat zijn ticket niet zichtbaar was. Ze groeten hem en lopen door. ‘Stelletje kakkerlakken, bah bah’ roept hij naar ons, ‘Flikker op man! Vuile teringlijers!’ (’s middags, Dijkzicht, twee boa’s)*

De stadswacht handelt hier correct, onder meer omdat hij rustig blijft onder de tirade en hij motiveert waarom hij de bekeuring geeft. De bejegening is daarmee correct. Nog enkele voorbeelden van boze reacties:

*Er staat een busje op een parkeervak zonder kaartje. De stadswacht voelt aan de motor. Deze is al koud. De stadswacht schrijft de boete. Er komt een man naar buiten die op een agressieve toon begint te snauwen. ‘Jullie inlevingsvermogen is heel erg klein en laag. Nou kun je weer rondkomen aan het eind van de maand, genoeg prenten. Goed zo. Succes met prenten schrijven!’. De stadswacht schrijft door en reageert niet op het gescheld. (’s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa’s)*

*Er staat een Fransman voor een supermarkt bij de Hofbogen zijn auto in te laden. Hij krijgt van de stadswacht de kans een kaartje te kopen. De man maakt met zijn armen een ‘fuck off-gebaar’ en doet het niet. De stadswacht schrijft nu een bekeuring uit. De Franse man blijft bozig doen. (’s middags, Provenierswijk, twee fiscalisten)*

De stadswachten handelen hier correct door niet te reageren op de boze uitingen van de overtreeders. Zij voorkomen hiermee het risico dat de situatie verder escaleert. Aandachtspunt is wel dat de stadswacht in zou moeten grijpen op het moment dat hij zich beledigd voelt of in zijn gezag aangetast. Aangezien in bovenstaande gevallen een bekeuring is uitgeschreven heeft de stadswacht daarmee gezag getoond en tast de boze reactie van de burger het gezag van de stadswacht niet aan.

In een enkel geval heeft de rekenkamer geconstateerd dat bij een fiscale parkeerovertreding de bejegening niet correct was:

*We zien een auto zonder kaartje. Er zit een meisje van een jaar of acht in de auto. Het meisje is in paniek en aan het huilen, zonder meer door onze aanwezigheid. De auto is op slot, het meisje kan er niet uit. De stadswacht vraagt haar het raam te openen. Hij vraagt waar haar vader is. Deze zou naar de McDonald’s zijn. De stadswacht praat op een vriendelijke toon, maar het meisje wordt niet rustiger. De stadswacht schrijft een boete en geeft deze aan het meisje, dat blijft huilen. Even later zien we in de verte de bestuurder aan komen rennen. Als we langs lopen zie ik dat het meisje de boete aan haar vader geeft. Ik zie hem boos naar ons kijken en hij lijkt te vloeken. De stadswachten kijken strak voor zich uit. Ze zeggen op een*

*gegeven moment tegen me dat ze de vader er toch niet op kunnen aanspreken dat hij zijn kind in de auto laat zitten. ('s middags, Boulevard op Zuid, één boa, één fiscalist).*

De rekenkamer vindt hier de bejegening van het meisje niet correct. De stadswacht had het leed voor het meisje kunnen beperken door een bekeuring op kenteken uit te schrijven en haar verder ongemoeid te laten. Bovendien kijken de stadswachten weg, door de vader niet aan te spreken. Zij zouden dit zonder wel kunnen en doen. Aangezien zij de vader van bewuste opzet verdachten, zouden zij dit ook hebben moeten doen. Het betreft hier overigens een uitzondering. In alle andere gevallen die de rekenkamer heeft geobserveerd was de bejegening van burgers bij fiscale parkeerovertradingen correct.

### 5-2-3 overig optreden bij fiscale parkeercontroles

Wat behelst het optreden van stadswachten nog meer bij fiscale parkeercontroles, naast bekeuren of zorgen dat mensen alsnog een ticket kopen of hun auto verwijderen, of juist coulant zijn? De rekenkamer heeft 121 observaties gedaan tijdens fiscale parkeercontroles waarbij geen sprake was van een overtreding of waarbij die overtreding niet goed kon worden vastgesteld.

#### *snel een kaartje kopen of wegrijden*

Zo heeft de rekenkamer in verschillende diensten geobserveerd dat stadswachten signaleren dat waarschijnlijk sprake is van een overtreding, maar dat de betreffende automobilisten snel een kaartje gaan kopen of wegrijden als ze de stadswachten aan zien komen lopen.

*Een meneer komt snel aangelopen omdat hij (nog) niet betaald heeft, hij heeft nu net een ticket gehaald. De stadswacht bekeurt hem niet maar waarschuwt wel dat hij niet eerst moet gaan winkelen en pas een ticket kopen als hij stadswachten ziet. ('s avonds, Oude Noorden, twee boa's)*

Het handelen van de stadswacht is hier correct. Voor de stadswacht is het lastig om hier een bekeuring te geven en hij doet dat dan ook niet. Weliswaar lijkt het erop dat de man aan het winkelen was en dus al langer geparkeerd staat zonder ticket, maar het is niet helemaal uit te sluiten dat de man pas net zijn auto geparkeerd heeft en een parkeerticket aan het kopen was. Tegelijkertijd geeft de stadswacht wel duidelijk aan wat het gewenste gedrag is, namelijk eerst een kaartje kopen. Daarmee is de bejegening van de burger naar het oordeel van de rekenkamer weloverwogen.

#### *vragen van parkeerders beantwoorden*

Meer dan 30 observaties behelzen dat de stadswacht een praatje maakt met een parkeerder of een vraag beantwoordt over betaald parkeren.

*Een vrouw wil een kaartje kopen, maar haar chipknip is leeg. Ze vraagt waar ze hem kan opladen. De stadswacht zegt bij de ABN-AMRO. Ze loopt die kant op. Even later lopen we haar tegemoet. ('s middags, Hillesluis, een boa en een fiscaal controleur)*

*Een vrouw spreekt de stadswacht aan. Ze heeft een probleem met een parkeerautomaat. Ze kreeg geen ticket, maar zag wel op het scherm van de automaat staan 'u heeft betaald'. De vrouw spreekt Engels, maar verstaat wel Nederlands. De stadswacht probeert haar in het Engels uit te leggen dat er geen geld van haar pasje is afgeschreven, ondanks hetgeen ze op het scherm heeft gelezen. (...) De vrouw wordt gezegd dat we naar de automaat zullen kijken. Later als we gaan kijken blijkt de automaat inderdaad gewoon te werken. ('s middags, Oude Westen, twee boa's)*

De stadswacht treedt hier correct op. Met het helpen van de parkeerders bij het betalen geven zij hier concreet invulling aan hun gastheerschap.<sup>97</sup>

#### **verhaal halen**

Verder komt het tijdens het uitvoeren van de parkeercontroles regelmatig voor dat mensen die eerder een parkeerboete hebben gehad, verhaal komen halen bij de stadswacht:

*Aan de overkant van de weg wenkt een winkelier ons die een bekeuring heeft gekregen van een andere stadswacht. De winkelier is zichtbaar boos en heeft ook foto's van de stadswachten die hem hebben bekeurd gemaakt. Hij beweert dat het kaartje toch achter het raam zat. De stadswachten zeggen dat ze dat niet kunnen vaststellen en raden hem aan een bezwaar in te dienen met het parkeerkaartje dat de geldigheid had op het moment van uitschrijven van de boete. De bekeuring is namelijk al verwerkt. Ook raden ze hem aan via park line een abonnement te nemen. Handschuddend en lachend wordt afscheid genomen. ('s avonds, boulevard op Zuid, 's avonds, twee boa's)*

Ook hier treden de stadswachten correct op. Zij luisteren actief en nemen het verhaal van de winkelier serieus.

#### **parkeerautomaten controleren**

Daarnaast heeft de rekenkamer geobserveerd dat stadswachten tijdens de controles regelmatig controleren of de parkeerautomaten in de betreffende straat nog werken. Als dat niet zo is, maken zij hiervan een melding en schrijven in de betreffende straat geen bekeuring.

#### **5-2-4 fout parkeren**

*Bij het handhaven op fout parkeren hanteren stadswachten eigen beleidsregels. Afspraken met deelgemeenten over handhaving op fout parkeren worden door stadswachten niet altijd consequent uitgevoerd. Dit leidt tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen.*

*Stadswachten schrijven soms bekeuringen uit, louter vanuit het motief dat zij bonnen moeten produceren. Dat optreden is onvoldoende gemotiveerd. Onduidelijke parkeersituaties in de stad belemmeren soms adequaat optreden van stadswachten.*

*Stadswachten zijn aanzienlijk coulanter in hun optreden bij fout parkeren als zij contact hebben met de burger die de overtreding begaat. Het optreden van stadswachten is dan vaak onvoldoende. Er is vaak onvoldoende aanleiding voor de coulance. Stadswachten pakken dan meestal niet door. Daarmee voldoet hun optreden niet aan het bejegening- en de-escalatieprotocol.*

*Als de stadswacht direct contact heeft met de overtreder, leidt dit er meestal wel toe dat het fout parkeren op dat moment wordt beëindigd doordat de overtreder de auto van de betreffende plek verwijdert. Stadswachten geven dan vaak een waarschuwing. Die waarschuwing is echter loos, aangezien het kenteken van de auto niet wordt genoteerd. Dit draagt niet bij aan het gezag van de stadswacht.*

---

<sup>97</sup> In paragraaf 5-7 komt het gastheerschap in de vorm van vragen beantwoorden over parkeren ook aan de orde. Daar betreft het observaties van contacten met burgers (waaronder ook voetgangers en bewoners) die niet op dat moment van plan waren te gaan parkeren, maar in algemene zin een vraag over parkeren stelden.

De wijze waarop stadswachten foutparkeerders bejegenen is correct en beheerst, ook als burgers boos reageren. Stadswachten zijn vriendelijk en behulpzaam richting parkeerders. Een enkele keer reageren stadswachten onhandig op reacties van overtreeders. Dit werkt eerder escalerend dan de-escalerend.

### frequentie

Stadswachten voeren controles uit op 'fout parkeren', dat wil zeggen dat een auto geparkeerd staat op een plek waar dat niet mag, bijvoorbeeld buiten een parkeervak, op de stoep, in een plantsoen, in een straat waar een parkeerverbod geldt, op een laad- en losplek of op een invalidenparkeerplaats. Dit soort overtredingen vallen onder de zogeheten Mulderfeiten. In totaal betreffen 172 observaties gevallen van fout parkeren. De meest geobserveerde vorm van fout parkeren is het parkeren op de stoep, voor een uitrit of in een bocht. Bijna de helft van de geobserveerde gevallen (64 observaties) betreft deze vorm. In tabel 5-3 is het optreden van stadswachten bij fout parkeren weergegeven.

**tabel 5-3: optreden stadswachten bij fout parkeren**

type optreden	situatie met contact overtreder	situaties zonder contact overtreder
stadswacht geeft boete	13 (15%)	52 (63%)
stadswacht is coulant (geen boete)	76 (85%)	31 (37%)
<b>totaal</b>	<b>89 (100%)</b>	<b>83 (100%)</b>

Net als bij de fiscale overtredingen zien we verschillen in coulance tussen situaties waarin er wel en geen contact met een overtreder is. Uit tabel 5-3 komt naar voren dat stadswachten als zij een geval van fout parkeren constateren zonder dat de bestuurder of andere inzittenden aanwezig zijn bij de auto meestal een boete geven, namelijk in 63% van de gevallen. Wanneer er contact is met de overtreder, wordt er in slechts in 15% van de gevallen bekeurd. In de navolgende beschrijvingen wordt onderscheid gemaakt tussen optredens waarbij geen contact is met een overtreder en waarbij er wel zulk contact is.

### optreden zonder contact met de overtreder

Zoals aangegeven wordt in bijna twee derde van de gevallen waarin er geen contact is met de overtreder, een bekeuring uitgeschreven. Net als bij de fiscale parkeerovertredingen wordt dan een bekeuring op kenteken geschreven en onder de ruitenwisser gestopt.

### bonnen schrijven voor de bonnenproductie

De rekenkamer heeft vastgesteld dat stadswachten soms bewust plekken opzoeken om daar bekeuringen uit te kunnen schrijven. Een voorbeeld:

*Het gaat steeds harder regenen. Te hard om nog op straat te lopen, vinden de stadswachten.*

*We gaan in het busje. Via de portofoon wordt contact gezocht met andere stadswachten op straat. We pikken er drie op en rijden naar het park bij de Euromast. Het stortregent nog*

*steeds. Een van de stadswachten vertelt mij dat we naar het park rijden om 'toch nog wat bonnen te kunnen schrijven', zonder op straat te hoeven lopen met het slechte weer. Bij restaurant Parkzicht (tegenwoordig de Harbour Club) staan vijf auto's buiten de vakken geparkeerd. De stadswachten schrijven vijf bekeuringen. ('s avonds, centrum, twee boa's)*

De motivatie voor het optreden is in bovenstaand voorbeeld louter het produceren van bekeuringen en niet het bestrijden van overtredingen. Daarmee is het optreden niet voldoende gemotiveerd.

#### **coulance zonder goede motivatie**

Anderzijds heeft de rekenkamer ook geconstateerd dat stadswachten juist coulant zijn zonder dat daar een goede motivatie voor wordt gegeven. In meerdere van de 31 gevallen van coulance bij fout parkeren (zonder contact met de overtreder) heeft de rekenkamer gezien dat de stadswacht een overtreding constateert, maar niet optreedt, zonder dat voor het uitblijven van dat optreden een duidelijke reden is. Enkele voorbeelden:

*In een zijstraat staan twee vrachtwagens op een laad- en losplaats. De stadswacht geeft aan dat hij later op de dag wil controleren of ze wel echt aan het laden en lossen zijn. Uiteindelijk gebeurt dit niet. ('s ochtends, Hillesluis, een boa en een fiscaal controleur)*

*Bij een laad- en loszone bij de Albert Heijn staan verschillende personenauto's geparkeerd. Hier moet op gehandhaafd worden vertelt de stadswacht. Maar het is nu nog vroeg, dus laten we het zo. 'Straks zullen we strenger optreden' zegt de stadswacht. Gedurende de dag hebben we hier echter geen enkele keer gehandhaafd. ('s ochtends, Molenlaankwartier, twee boa's)*

De stadswachten zeggen in bovenstaand voorbeeld later op de dag nog een keer te zullen gaan kijken, maar doen dit niet, ook al was er tijdens de dienst daartoe gelegenheid. Daarmee treden zij in de voorbeelden onvoldoende op. Immers, niet alleen blijft een sanctie voor de overtreder uit, ook wordt de overtreding niet beëindigd. Een ander voorbeeld van onvoldoende optreden is het volgende:

*In de buurt van het centrum staan veel auto's met twee wielen op de stoep geparkeerd. De stadswacht geeft aan dat hij coulant is, omdat het waarschijnlijk auto's zijn van mensen die in het centrum moeten zijn en er daar weinig parkeerplekken zijn. ('s middags, Oude Noorden, twee boa's)*

Het handelen van de stadswacht is in bovenstaand voorbeeld naar het oordeel van de rekenkamer niet voldoende gemotiveerd. Hij besluit om niet te optreden op grond van een overweging die ten eerste speculatief is ('waarschijnlijk moeten die mensen in het centrum zijn') en ten tweede gebaseerd op een individueel vastgestelde beleidsregel (fout parkeren mag van mij in de buurt van het centrum, want daar zijn weinig parkeerplekken'). Dit leidt tot ongelijke behandeling in gelijke gevallen, aangezien een andere stadswacht in dezelfde situatie zou kunnen besluiten wél een bekeuring voor fout parkeren te geven.

#### **afspraken met deelgemeente**

In andere gevallen is de aanleiding voor de coulance wel duidelijk. Zo is er soms een afspraak gemaakt door Stadstoezicht met de betreffende deelgemeente om in een bepaald gebied coulant te zijn vanwege de parkeerdruk in het betreffende gebied.

*Er is een afspraak om in het gebied 'Oud Mat' coulant om te gaan vanwege de parkeerdruk. Op een hoek van een straat twijfelen de stadswachten niettemin. In een bocht staat een auto*

*geparkeerd voor een afschuining waar rolstoelen en kinderwagens overheen moeten. De stadswachten overleggen met elkaar. Omdat er binnen een kleine straal nog een tweede afschuining is, besluiten ze niet te bekeuren. ('s ochtends, Spangen, twee boa's)*

De rekenkamer heeft geobserveerd dat in een aantal gevallen in Oud-Mathenesse auto's die verkeerd geparkeerd staan wel worden beboet. Een voorbeeld:

*Een auto staat op het gras. Aan het gras te zien (meer een modderpoel) staat daar vaker een auto. Niettemin een bon. Vlakbij staat overigens heel duidelijk een P-bord, met de tekst 'alleen binnen de vakken'. (Oud-Mathenesse, 's avonds, twee boa's).*

De rekenkamer stelt vast dat de afspraken met deelgemeenten door stadswachten niet altijd consequent worden uitgevoerd, waardoor gelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

#### **onduidelijke situaties**

De rekenkamer heeft geobserveerd dat parkeerders (en stadswachten) op sommige plekken in de stad worden geconfronteerd met onduidelijke parkeersituaties. Een voorbeeld:

*Bij de Wilhelminakade is niet duidelijk te zien waar wel en waar niet geparkeerd mag worden. Zo zijn in sommige gevallen vage contouren te zien op de weg van wat ooit een parkeervak was (de verfstreep is dun en vaag geworden). Het is geen officieel parkeervak meer, maar er staan toch auto's geparkeerd. We worden regelmatig aangesproken door automobilisten die zich afvragen of hier nu wel of niet mag worden geparkeerd. Ook staan veel auto's (meer dan twintig) pal aan de kade. Daar zijn geen vakken, het is officieel een wandelgebied, maar het lijkt vooral een geschikte parkeerplek. Er staan dan ook vele auto's. De stadswachten schrijven nu achter elkaar bonnen, in totaal enkele tientallen. Eventjes verderop langs de kade, ter hoogte van het gebouw van de Cruise Terminal, staan ook veel auto's geparkeerd. Nu staan er echter gele vakken, terwijl er ook sprake is van een wandelgebied. De stadswachten zien de vakken voor het eerst en weten niet waarom ze er zijn. Ze besluiten niet te handhaven en later navraag te doen of er bepaalde afspraken zijn gemaakt. ('s avonds, Wilhelminakade, twee boa's)*

Naar het oordeel van de rekenkamer belemmeren onduidelijke parkeersituaties als de bovenstaande het adequaat optreden van stadswachten. Het is immers niet duidelijk hoe zij in deze situaties op moeten treden.

#### **geen andere mogelijkheid**

Soms geeft een stadswacht aan dat hij coulant is omdat de foutparkeerder in de betreffende situatie naar zijn oordeel geen andere redelijke mogelijkheid heeft dan fout parkeren.

*Een TNT-busje staat op de stoep in een zijstraat. De stadswachten overleggen. De bus wordt niet geladen of gelost. De laad- en losplek – vlakbij – is echter bezet en hij zal toch ergens met zijn post naartoe moeten. De stadswachten geven coulant. ('s ochtends, Hillesluis, een boa en een fiscalist).*

*Onderweg zien de stadswachten een bus op de stoep geparkeerd voor een flat, het is duidelijk dat de bewoners aan het verhuizen zijn. Ze overleggen samen over wat te doen. Kan de bus bijvoorbeeld worden verplaatst naar een plek waar minder mensen er last van hebben? Ze komen tot de conclusie van niet en geven geen bekeuring. ('s ochtends, Zuidplein, twee boa's)*



Het handelen van stadswachten is in deze gevallen naar het oordeel van de rekenkamer voldoende gemotiveerd. Hun besluit om coulant te zijn is onderbouwd aan de hand van relevante omstandigheden in de concrete situatie en de onderbouwing geeft blijk van een belangenafweging. Enerzijds is het parkeren op de stoep verboden, anderzijds is het voor de foutparkeerders in deze gevallen moeilijk om hun noodzakelijke activiteiten (post bezorgen, verhuizen) uit te voeren als zij hun auto moeten verplaatsen.

#### **geen overlast**

Uit wat de stadswachten tijdens de diensten vertelden komt ook naar voren dat zij soms coulant hanteren als het fout parkeren naar hun oordeel geen overlast tot gevolg heeft.

*Een vrachtwagen op de stoep. De stadswacht legt me uit waarom hij geen bon schrijft: er is op de stoep nog voldoende ruimte voor voetgangers om te passeren. ('s avonds, centrum, een boa)*

De rekenkamer heeft echter geconstateerd dat in andere gevallen waarin het fout parkeren geen overlast geeft voor voetgangers wél een boete wordt opgelegd. Een voorbeeld:

*We zien een auto die met vier wielen op de stoep staat geparkeerd. De stadswacht maakt een foto en schrijft (met de Ipod) een Mulderbon. De auto blokkeert de stoep maar ten dele. De stoep is breed, er is nog zo'n drie meter brede ruimte over voor voetgangers ('s ochtends, Molenlaankwartier, twee boa's) .*

Door dit verschillend optreden worden gelijke gevallen (parkeren op de stoep zonder dat er overlast is voor anderen) ongelijk behandeld.

#### **parkeren op een invalidenparkeerplaats**

De rekenkamer heeft geconstateerd dat ook het optreden van stadswachten bij parkeren op een invalidenparkeerplaats niet eenduidig is. In drie gevallen heeft de rekenkamer geconstateerd dat voor het parkeren op een invalidenparkeerplaats zonder meer een boete wordt gegeven. De rekenkamer heeft echter in drie andere gevallen geconstateerd dat stadswachten coulant zijn. Een voorbeeld:

*Een stadswacht heeft van een collega gehoord dat er 'ergens bij een ziekenhuis' mogelijk parkeeroverlast is van foutparkeerders. Als we rondrijden blijkt het te gaan om het Centrum voor Reuma en Revalidatie. We rijden langs de parkeervakken bij dat centrum. We stappen uit en treffen een auto aan op een invalidenparkeerplaats. De auto heeft geen gehandicaptenkaart. De stadswacht gaat navraag doen bij de receptie van het centrum of de auto bekend is en of deze van een gehandicapte is. Dit levert niets op. Wel krijgt de stadswacht van de receptie een 'gele kaart' mee, een waarschuwing van de politie voor foutparkeerders. De stadswacht plaats de gele kaart onder de ruit en schrijft er zelf nog met pen bij dat de volgende keer een boete van € 340 zal worden uitgeschreven. Al met al staan we hier bijna een kwartier voor we weer weggaan. ('s middags, Molenlaankwartier, twee boa's)*

Het niet eenduidig optreden van de stadswachten bij het handhaven op fout parkeren op een invalidenparkeerplaats leidt naar het oordeel van de rekenkamer tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

#### **niet bevoegd**

Ten slotte heeft de rekenkamer vier keer geobserveerd dat stadswachten het fout parkeren onbestraft laten, omdat zij geen boa zijn maar fiscaal controleur. Fiscaal controleurs zijn niet bevoegd om te bekeuren voor fout parkeren. In het ene geval heeft de rekenkamer geobserveerd dat de fiscaal controleur contact opnam met de meldkamer om te informeren of er een boa beschikbaar was om alsnog te handhaven op de geconstateerde overtreding. In het andere geval liet de fiscaal controleur het bij de constatering en ondernam geen verdere actie. In dat laatste geval is het handelen van de stadswacht naar het oordeel van de rekenkamer niet voldoende. De stadswacht laat het erbij zitten, terwijl hij voldoende mogelijkheden heeft om versterking in te schakelen en treedt daarmee onvoldoende op.

#### **optreden waarbij contact is met de overtreder**

Uit tabel 5-3 komt naar voren dat stadswachten bij het constateren van fout parkeren, net als bij het constateren van fiscale parkeerovertradingen, aanzienlijk coulanter zijn als de bestuurder of een andere inzittende aanwezig is als de stadswacht overtreding constateert. In situaties waarbij contact is met de overtreder schrijft de stadswacht slechts in 13% van de gevallen waarin hij constateert dat sprake is van fout parkeren een bekeuring uit.

De gevallen waarin bij contact met de overtreder een bekeuring wordt geschreven zijn, net als bij de fiscale parkeerovertradingen, vaak situaties waarin de stadswacht de bekeuring al aan het schrijven is als de bestuurder naar zijn auto komt lopen. Een voorbeeld:

*Op de Karel Doormanstraat staat een auto geparkeerd op een gehandicaptenparkeerplaats. De stadswacht draait een bekeuring uit. Op dat moment komt de bestuurder aangelopen. Hij zegt dat hij het niet eens is met de bekeuring. Hij woont hier in de buurt en er zijn te weinig parkeerplaatsen voor bewoners. De stadswacht geeft aan dat dit geen reden is de bekeuring in te trekken. De man geeft aan dat hij wel coulance verwacht van stadswachten. De stadswacht zegt 'Ik ben vandaag al drie keer coulant geweest, maar ik moet een keer een grens trekken. Nu geef ik een bekeuring'. De man zegt dat hij dat een vreemde zaak vindt en tegenstrijdig. Hij zegt dat hij een gesprek wil met de leidinggevende van de stadswacht. De stadswacht zegt dat hij zich dan op het kantoor aan de Wijnhaven kan melden. De man begint een verhaal van een paar minuten waarin hij aangeeft dat hij zelf in zijn werk in het zakenleven ook wel eens streng moet zijn, maar dat je ook moet weten wanneer je coulant moet zijn en dat de stadswachten dat in dit geval niet goed hebben begrepen. Hij blijft beleefd, maar houdt niet op met praten en begint weer over coulance. 'Dat is helemaal niet nodig', zegt de stadswacht. De stadswacht maakt inmiddels een geïrriteerde indruk, maar blijft zich beheersen (...) Uiteindelijk duurt het gesprek wel zo'n 10 minuten. Dan maakt de stadswacht er een einde aan. Hij zegt : 'Ik heb het u nu een paar keer uitgelegd waarom u een bekeuring krijgt, ik laat het hierbij'. We lopen verder. ('s middags, centrum, twee boa's)*

De stadswacht houdt in dit voorbeeld voet bij stuk en trekt de bekeuring niet in. De opmerkingen van de overtreder geven naar het oordeel van de rekenkamer ook geen aanleiding de bekeuring in te trekken. De stadswacht blijft correct in de bejegening van de overtreder, ook als deze lang aanhoudt met het aanvoeren van breedsprakige bezwaren tegen de bekeuring. Dat de stadswacht zegt 'ik ben vandaag al drie keer coulant geweest en ik moet een keer een grens trekken' is naar het oordeel van de rekenkamer onhandig, omdat deze de schijn van willekeur oproept en daardoor eerder escalerend dan de-escalerend werkt.

Foutparkeerders voeren, net als mensen die geen geldig parkeerticket hebben, vaak excuses aan bij de stadswacht die de overtreding constateert. Een voorbeeld:

*Een auto staat midden op de stoep. Aan beide kanten van de auto is nog maar 50 centimeter ruimte voor voetgangers om te passeren. De bestuurder zit in de auto. De stadswacht spreekt hem aan, een jonge man van rond de 20 jaar. Hij zegt dat zijn moeder een vergadering heeft van school hier in de buurt en dat hij op haar wacht. De stadswacht legt uit dat de auto de stoep blokkeert en dat hij een andere plek moet gaan zoeken. De jongen vertrekt. Het regent, de stoep is nat. Ik zie dat op de plek waar de auto heeft gestaan de stoep nog helemaal droog is. De auto stond er dus al een tijdje. ('s avonds, centrum, een boa)*

Als de foutparkeerder in gesprek komt met een stadswacht die nog niet is begonnen met het schrijven van een bekeuring, wordt nog maar in 6 van de 83 gevallen (7%) een bekeuring geschreven. Net als bij de fiscale parkeerovertradingen loont het aanvoeren van excuses dus. Hieronder enkele voorbeelden van coulance van stadswachten die direct contact hebben met foutparkeerders:

*Een auto van een gevelreinigingsbedrijf staat op de stoep geparkeerd. De stadswachten spreken de gevelreiniger aan. Hij geeft aan dat hij geen ontheffing heeft en zijn baas al meerdere keren verzocht heeft er een aan te schaffen. Hij belt zijn baas en geeft de telefoon aan de stadswacht. De stadswacht legt de situatie uit, maar de telefoonverbinding wordt tot driemaal toe verbroken. De man komt er vanaf met een waarschuwing. De stadswacht vindt het lullig dat de werknemer door zijn werkgever op kosten gejaagd wordt met een bekeuring. Hij zegt dat er deze week een ontheffing moet zijn en dat er anders een bekeuring volgt. Alles gaat in zeer vriendelijke sfeer. De gevelreiniger komt later met zijn auto voorbij en roept uit het raam dat er een ontheffing geregeld wordt. 'Hartstikke goed' zegt de stadswacht, 'dan ben je van het geouwehoer af' ('s ochtends, Oude Westen, twee boa's).*

*Er staat een auto half op de stoep geparkeerd, de eigenaar komt uit de bakker op de hoek. De stadswacht spreekt hem aan met 'Meneer, wat doet u nou?'. De man verontschuldigt zich, 'het was maar één minuutje'. De stadswacht zegt dat hij daarvoor wel een boete kan krijgen. De man biedt nogmaals zijn excuses aan en bedankt de stadswacht voor zijn coulance, vervolgens stapt hij in en rijdt weg. De andere stadswacht zegt dat dit zo vaak gebeurt. Mensen parkeren dubbel of half op de stoep en de reactie is altijd 'het is maar voor één minuutje' ('s ochtend, Nieuwe Westen, twee boa's),*

*Er staat een auto op de stoep. De stadswacht spreekt de bestuurder aan die rustig een boterham zit te eten. Ze zegt dat de man zijn wagen moet verplaatsen, er zijn voldoende parkeerplekken en hij beschadigt zo het pas aangelegde trottoir. De bestuurder reageert nogal brutaal, hij gaat eerst wel eens zijn boterhammen opeten. De stadswacht zegt dat het zo niet werkt en dat hij gewoon meteen zijn auto moet verplaatsen. De man negeert dit en rijdt pas nadat hij zijn tweede boterham op heeft. De man krijgt geen bekeuring (ochtend, Molenlaankwartier, twee boa's)*

In de drie bovenstaande voorbeelden is het handelen van de stadswachten naar het oordeel van de rekenkamer onvolledig. In deze gevallen is naar het oordeel van de rekenkamer geen onderbouwing voor de coulance en moet dus een boete worden opgelegd. De stadswacht moet hier naar het oordeel van de rekenkamer in beginsel doorpakken. Als dat lastig is omdat de situatie voor de stadswacht bedreigend is dan zal de stadswacht een alternatief moeten zoeken om de overtreding aan te pakken, bijvoorbeeld het vragen van versterking. Ook dat is in deze gevallen, waarin overigens geen aanwijzingen waren dat de situatie dreigend was, niet gebeurd. De stadswacht laat het er in plaats daarvan bij zitten. In het laatste voorbeeld (de man die een

boterham aan het eten is) is daarnaast inadequaat dat het optreden van de stadswacht geen gezag uitstraalt. De overtreder negeert het verzoek van de stadswacht en de stadswacht treedt daartegen vervolgens niet op.

#### **verzoek om de auto te verplaatsen**

De coulance van de stadswacht bij het fout parkeren betekent niet dat hij helemaal niet optreedt. Bijna altijd verzoekt de stadswacht aan de overtreder om de auto te verplaatsen om daarmee de overtreding te beëindigen. In al die door de rekenkamer geobserveerde gevallen hebben overtreders ook aan dat verzoek van de stadswacht voldaan. Meestal doen bestuurders dit zonder meer. Vaak ook zijn ze blij dat ze geen bekeuring krijgen.

*Voor een supermarkt is een laad- en losplek, bedoeld voor leveranciers. Er staat een personenauto met een vrouw erin op de bijrijdersplaats. De stadswacht spreekt haar aan. De bestuurder blijkt in de winkel te zijn om even snel boodschappen te doen. De stadswacht geeft aan dat als de vrouw heel snel de man uit de winkel haalt en hij zijn auto meteen weghaalt, hij mogelijk af zal zien van een bekeuring. De vrouw haast zich de winkel in en komt even later naar buiten met de man. Die zegt dat hij snel zijn auto weg zal halen. De stadswacht waarschuwt de man dat hij hem volgende keer een bekeuring zal geven. De man lijkt duidelijk blij dat hij geen bekeuring krijgt en zegt 'bedankt'. Dan stapt hij snel in en rijdt weg. ('s middags, Molenlaankwartier, twee boa's)*

Een enkele keer voldoen bestuurders met zichtbare tegenzin aan het verzoek van de stadswacht.

*Er staat een auto op de fietsstrook. Een jongen en twee meisjes staan er naast. De stadswachten zeggen dat hij de auto moet verplaatsen. 'Ik sta alleen een peuk te roken', roept de jongen. 'Nu weghalen!', commandeert een van de stadswachten, 'Anders krijg je een boete'. De jongen verzet tergend langzaam zijn auto. ('s middags, Dijkzicht, twee boa's)*

De waarschuwing in de twee bovenstaande voorbeelden dat de 'volgende keer wel een bekeuring zal worden gegeven' heeft de rekenkamer stadswachten vaak horen uitspreken tegen foutparkeerders. De rekenkamer vindt dit een evident loze waarschuwing aangezien het kenteken van de auto niet wordt genoteerd. Daarmee is later niet vast te stellen of de bestuurder een tweede keer een overtreding begaat. Dit kan de burger in kwestie zelf ook goed beseffen. Daarmee draagt een dergelijke waarschuwing niet bij aan het gezag van de stadswacht.

#### **gedogen**

Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven verzoekt de stadswacht foutparkeerders bijna altijd om de auto te verplaatsen. In zes van de 40 (15%) gevallen van coulance waarbij contact is met de overtreder, gedooft de stadswacht dat de auto niet wordt verplaatst. In drie gevallen gaat het daarbij om laden en lossen. In twee gevallen gaat het om bedrijfswagens waarvan de bestuurder met de beschuldigende vinger naar zijn werkgever wijst. Die had een ontheffing moeten regelen voor de auto en dat is niet gebeurd (zoals in het voorbeeld van de gevelreiniger, zie eerder in deze paragraaf). In een geval gaat het om een touringcar die 's avonds parkeert op een bushalte waar op dat tijdstip geen lijnbussen meer hoeven te stoppen. Het gaat hier om gevallen waarin de stadswacht oordeelt dat er een specifieke aanleiding is voor het gedogen. In deze gevallen waren de overtreders niemand tot last. Op grond van proportionaliteit hebben de stadswachten hier correct gehandeld.

#### **optreden bij boze reacties**

Als de stadswachten een bekeuring uitschrijven voor fout parkeren leidt dit, net als bij de fiscale parkeerboetes, soms tot boze reacties van de overtreders.

*We stoppen bij een busje dat op de stoep geparkeerd staat. De stadswacht schrijft een bekeuring uit. Er komt een man op de stadswacht aflopen. Hij praat met stemverheffing, is het niet eens met de bekeuring. De stadswacht legt hem uit dat hij verkeerd geparkeerd staat, dat laden en lossen best even mag, maar dus niet parkeren. De man zegt tegen de stadswachten 'Jullie voelen je wel sterk hè, met zijn vieren' en 'ik kan praten wat ik wil maar jullie veranderen toch nooit iets'. Er komen meer bouwvakkers aanlopen. Zij spreken de stadswacht ook aan: 'Hier zijn mensen hard aan het werken en dan kom jij even met een bekeuring, waar ben je mee bezig?' De stadswacht legt nog één keer uit waarom hij de bekeuring geeft, dan vertrekken we weer. 'U ook een fijne dag, maar niet heus', voegt een van de omstanders de stadswachten nog toe. ('s ochtends, Tarwewijk, een boa en een fiscaal controleur)*

Overigens blijven de bekeurden in geobserveerde gevallen meestal ook beheerst en accepteren de bekeuring, ook als zij het er niet mee eens zijn.

*Er staan voor het Magna Plaza twee vrachtwagens op het trottoir geparkeerd. De stadswacht besluit even af te wachten, maar er komt niemand naar de vrachtwagens toe. Dan gaat hij twee boetes uitschrijven. Terwijl hij bijna klaar is met de eerste boete, komt de man van de vrachtwagen aanlopen. Hij zegt 'sta je nou echt een bekeuring uit te schrijven?' De stadswacht antwoordt bevestigend. De man zegt 'maar ik sta hier altijd, waar moet ik anders lossen?' De stadswacht geeft aan dat hij dat kan doen op een parkeerplaats of laad- en losplek in de buurt. De man zegt 'oké, schrijf dan maar' en gaat in zijn wagen zitten. Hij blijft rustig. De stadswacht overhandigt hem de boete. ('s middags, West-Kruiskade, twee boa's)*

In alle gevallen die de rekenkamer heeft geobserveerd bejegenen stadswachten burgers correct in dit soort situaties. Zij leggen uit waarom de bekeuring wordt opgelegd en blijven rustig. Een enkele keer reageren zij onhandig, zoals in het eerder genoemde voorbeeld van de foutparkeerder op een invalidenparkeerplaats in de Karel Doormanstraat (zie eerder in deze paragraaf).

#### 5-2-5 overig optreden fout parkeren

De rekenkamer heeft 58 observaties gedaan van optreden gerelateerd aan controles op fout parkeren waarbij geen sprake was van een overtreding of die overtreding niet goed kon worden vastgesteld. Zo heeft de rekenkamer in verschillende diensten geobserveerd dat stadswachten signaleren dat waarschijnlijk sprake is van een overtreding, maar dat de betreffende automobilisten snel wegrijden als zij de stadswachten aan zien komen lopen. Ook komt het regelmatig voor dat mensen stadswachten op straat aanspreken om verhaal te halen over een eerder gekregen boete voor fout parkeren. De rekenkamer constateert dat de stadswachten in die gevallen vriendelijk blijven, luisteren naar het verhaal en rustig uitleggen waarom de bekeuring is uitgeschreven.

Ook komt het uiteraard regelmatig voor dat de stadswacht een situatie beoordeelt en concludeert dat geen sprake is van een overtreding. Op een laad- en losplek blijkt men bijvoorbeeld inderdaad aan het laden en lossen of een parkeerder op een invalidenparkeerplaats blijkt inderdaad de vereiste gehandicaptenparkeerkaart te hebben.

### 5-3 verkeersovertredingen

Het handhaven van stadswachten wordt in beperkte mate gekenmerkt door het handhaven op verkeersovertredingen. De rekenkamer heeft in deze categorie zowel waarschuwingen als bekeuringen waargenomen. De reden dat er bij fietsen op de stoep en door rood licht lopen vooral wordt gewaarschuwd of bekeurd, komt omdat stadswachten veronderstellen dat er alleen bekeurd wordt in een gerichte actie. Deze veronderstelling is onjuist, hetgeen leidt tot ongelijk optreden. In het geval van 'tegen de rijrichting in rijden' is er sprake van het niet kennen van de eigen bevoegdheid en ook dit leidt tot ongelijk optreden. Verder treden stadswachten bij verkeersovertredingen soms krachtig op en voorkomen daarmee escalatie van een situatie, maar treden soms ook zwak op waarmee zij hun eigen gezag ondermijnen.

Tijdens de meeloopdiensten zijn er in totaal 50 observaties gedaan die met verkeersovertredingen te maken hebben. Op het totaal aantal observaties (1.102) is dit zeer weinig, namelijk 4,5%. In het overgrote deel van deze observaties is sprake van fietsen op de stoep (33 observaties). In de overige observaties gaat het om 'door rood licht lopen' (4 observaties), 'tegen de rijrichting inrijden' (3 observaties), 'het verkeerd parkeren van fietsen' (9 observaties) en één overige observatie.

Het handhaven op verkeersovertredingen is een onderdeel van het 'breed kijken' tijdens de diensten waarin de rekenkamer stadswachten heeft geobserveerd. Voor sommige verkeersovertredingen worden door Stadstoezicht gericht acties ingezet. Dat wil zeggen dat een groep stadswachten gericht gaat handhaven op een bepaalde verkeersovertreding. Tijdens het meelopen hebben wij twee van deze acties geobserveerd: één voor fietsen op de stoep en één voor het verkeerd parkeren van fietsen.

#### **fietsen op de stoep: waarschuwen of gerichte actie**

Als stadswachten tijdens hun dienst burgers tegen komen die op de stoep fietsen, krijgen zij vrijwel altijd alleen een waarschuwing of aanmaning om af te stappen. Een deel daarvan betreft kinderen die gelet op hun leeftijd overigens ook niet bekeurd kunnen worden. Soms schrikken kinderen erg van de toon van de stadswacht, maar de rekenkamer beoordeelt dit niet als buiten proportioneel. Volwassenen die op de stoep fietsen stappen meestal netjes af na gewaarschuwd te zijn. De interventie van de stadswacht is dan dus succesvol omdat de overtreiding wordt gestopt. In een enkel geval fietst de burger verderop gewoon weer over de stoep, waarbij de stadswacht het nakijken heeft.

*Een stadswacht spreekt een jongen aan op fietsen op de stoep. Hij zegt 'ik moet snel iets bezorgen.' De stadswacht zegt dat dit altijd het geval is, maar dat hij dan de weg op moet en nu toch echt moet afstappen. Dat doet de jongen. Honderd meter verder gaat hij echter weer fietsen. ('s middags, Oude Noorden, een boa en een fiscaal controleur)*

We hebben slechts één keer meegemaakt dat een fietser vanwege fietsen op de stoep werd bekeurd tijdens een reguliere surveillance (dus buiten een gerichte actie om):

*Een stadswacht geeft een vrouw die op de stoep fietst een stopteken met de hand. Hij zegt dat hij haar een bekeuring gaat geven voor het fietsen op de stoep. De vrouw is het er niet mee eens. Ze zegt dat ze juist naar een fietsenrek twintig meter verderop onderweg was om haar fiets daarin te zetten. De stadswacht houdt voet bij stuk. Het uitschrijven van de bekeuring gaat op papier, de stadswacht vraagt een identiteitsbewijs van de vrouw en neemt daar gegevens uit over. Het duurt alles bij elkaar 10 minuten voor de bekeuring is geschreven, ook omdat de vrouw blijft aangeven dat ze het niet eens is met de bekeuring. De*



*vrouw geeft aan dat ze bezwaar zal maken tegen de bekeuring. ('s middags, centrum, twee boa's)*

De invulling van de discretionaire bevoegdheid is in dit geval adequaat. Hoewel het onder de observaties de enige keer is dat iemand bekeurd wordt voor fietsen op de stoep, was er in het voorbeeld sprake van een winkelgebied en maakte de stadswacht de afweging in dat geval wel te beboeten.

Dat dit geen vreemde gedachte is, blijkt bijvoorbeeld uit een actie op het Beursplein in december. In dit winkelgebied werden juist alle op de stoep fietsende burgers bekeurd. Zero tolerance is ook het idee achter een dergelijke actie: iedereen die de overtreding begaat wordt bekeurd. De stadswachten vertelden de rekenkamer dat wanneer je tijdens een reguliere dienst iemand hiervoor wil beboeten, de kans groot is dat een andere burger dezelfde overtreding begaat maar er mee weg kan komen omdat je al bezig bent een bekeuring te schrijven. Vandaar dat dergelijke acties worden ingezet. De rekenkamer heeft deze opvatting van stadswachten voorgelegd aan de clustermanagers en gevraagd of het een werkinstructie is om alleen actiegewijs mensen te bekeuren voor – in dit geval – fietsen op de stoep. De clustermanagers geven aan dat dit niet de werkinstructie is en het ook niet de bedoeling is dat dit zo wordt opgevat door stadswachten. Wel kunnen ze enig begrip opbrengen voor deze opvatting omdat hier 'de flair' van het vak belangrijk wordt; een burger vertellen dat hij wel een bekeuring krijgt en de andere die langs fietst niet, vergt goede communicatieve vaardigheden.<sup>98</sup>

Tijdens de geobserveerde actie hebben de stadswachten de burgers steeds heus bejegend, door zich voor te stellen, de bekeuring aan te zeggen en uit te leggen waarom de bekeuring wordt geschreven. Dit voorkwam niet dat sommige burgers zeer verhit reageren:

*Er gaat een vrouw tekeer tegen een stadswacht. Zij is net staande gehouden, omdat zij op de stoep fietste. De stadswacht schrijft de boete uit en heeft het rijbewijs van de vrouw daar al bij. De vrouw gaat echt helemaal over de rode en schreeuwt de stadswacht van alles toe: ze vindt het niet normaal dat wij dit doen vlak voor Sinterklaas, ze wil de boete niet, ze fietst de hele stad door om cadeautjes bij elkaar te sprokkelen en draait elk dubbeltje om en nu krijgt ze een boete, ze vindt het niet normaal en blijft maar doortieren. Het is een minutenlange tirade. De stadswacht schrijft rustig de boete uit, als de vrouw ineens haar rijbewijs probeert terug te grijpen: 'schiet toch op, ik heb niet veel tijd, ik wil mijn rijbewijs terug, ik wil die boete niet'. De stadswacht zegt tegen de vrouw dat ze afstand moet houden en dat als ze zo doorgaat het alleen maar langer duurt. Een man die op een terrasje zit, komt erbij en zegt met luide stem dat ze de vrouw met rust moeten laten, hij betaalt ook belastingcenten en dat moet niet hier aan worden besteed. De man vindt dat de stadswachten jagers zijn die mensen in een fuik lokken. De stadswacht geeft aan dat ze bezig is met de vrouw en de man nu niet te woord kan staan. Hij gaat nog even door maar driuift dan af terug het terras op. De vrouw gaat gewoon door met tieren en zegt op een gegeven moment 'Genieten jullie hier nou van? Wat sta je daar nou? Sta je te lachen?' De stadswacht reageert er niet op en vraagt haar om haar adres en dat wil ze ook niet zomaar geven. Uiteindelijk doet de vrouw het wel, gepaard met een hoop getier 'Jullie verpesten mijn hele avond, schiet toch op, ik wil die boete niet.' Als de boete uitgeschreven is, scheurt de*

---

<sup>98</sup> Verslag groeps gesprek clustermanagers, 15 maart 2012.



*stadswacht die van haar blok en geeft die aan de vrouw. Die pakt hem aan en loopt weg. ('s avonds, Beursplein, boa's)*

Het optreden van de stadswacht in dit geval is krachtig. De stadswacht laat de situatie niet escaleren door kalm te blijven en niet op de vrouw in te gaan. De man die zich met een negatieve houding met de situatie komt bemoeien, wordt door de stadswacht netjes buiten de discussie gehouden. Later gaat de stadswacht het gesprek nog wel aan met deze man.

Overigens is het niet zo dat burgers overwegend negatief zijn over een dergelijke actie:

*Er komt een man langs die zegt dat het goed is dat de stadswachten deze actie doen. 'Al die mensen die op het voetgangersgebied fietsen zijn gevaarlijk, zeker voor kinderen!' ('s avonds, Centrum Beursplein, boa's)*

#### **verkeerd geparkeerde fietsen: gerichte actie**

Stadswachten komen niet veel verkeerd geparkeerde fietsen tegen tijdens een reguliere dienst. Van de 1.100 observaties zijn we dit slechts één keer tegengekomen en toen ging het om fietsen die op het marktplein staan de avond voor de markt. Het handhaven op verkeerd geparkeerde fietsen gebeurt verder meestal in de vorm van een geplande en gerichte actie. De rekenkamer heeft één van deze acties meegemaakt waarin gericht werd gehandhaafd op verkeerd geparkeerde fietsen rondom een winkelcentrum (in dit geval het Zuidplein). De actie was er op gericht alle verkeerd geparkeerde fietsen te verwijderen, middels het doorslijpen van de sloten en de verplaatsing naar een speciaal depot. De actie werd samen met de Roteb uitgevoerd. Medewerkers van de Roteb zorgden voor de opslag en het vervoer van de verwijderde fietsen.

Het optreden van de stadswachten tijdens deze actie liep uiteen van het verwijderen van de fietsen, de administratie daarvoor in orde maken tot het uitschrijven van boetes en het informeren van zowel getroffen als geïnteresseerde burgers over de actie. De werkwijze bij dergelijke acties is als volgt: als er tijdens de actie voor een fiets geen rechtmatige eigenaar zich meldt, wordt de fiets vervoerd naar een depot waar de eigenaar zijn fiets later – tegen betaling – kan ophalen. Als er tijdens de actie zich wel een rechtmatige eigenaar meldt, dan kan deze op dat moment – na in ontvangst name van een bekeuring – de fiets weer meenemen.

Het optreden van de stadswachten tijdens deze actie was adequaat, wat kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld:

*De eerste mevrouw die terugkomt en beseft dat haar fiets op het voertuig staat, is in haar eigen woorden 'over de rooie'. De stadswacht geeft aan hiervoor begrip te hebben, maar legt ook uit wat de regels zijn en waarom stadstoezicht dit doet. Hij schrijft een bekeuring uit, zodat de vrouw haar fiets weer mee kan nemen. Bij het overhandigen van de bekeuring wijst hij haar op de mogelijkheid om bezwaar te maken en ook wordt zij bedankt voor haar medewerking ('s middags, Zuidplein, boa's)*

De burger in kwestie was wel boos, maar vooral op zichzelf omdat ze de fiets verkeerd geparkeerd had. Zij rekende het de stadswachten niet aan. De desbetreffende stadswacht hoort de burger aan en toont begrip. Ook legt hij uit waarom de vrouw een boete krijgt en is hij transparant over de mogelijkheden die zij heeft als het gaat om bezwaar. Het gesprek wordt ook netjes afgesloten. Hiermee heeft de stadswacht professioneel en behoorlijk gehandeld.

Ook wanneer een burger duidelijk boos, ook op de stadswacht zelf, is het optreden van de stadswacht adequaat:

*We komen we aan bij een vestiging van de ABN-AMRO-bank. Ook daar staan verkeerd geparkeerde fietsen en ook daar is contact met burgers. Er is een man die boos reageert. De stadswachten reageren niet op zijn boosheid, maar leggen alleen uit waarom zij doen wat ze doen. De man blijft boos maar accepteert wel wat er gebeurt. ('s middags, Zuidplein, boa's)*

Ondanks het feit dat dit een actie is waar ook elke overtreder zonder meer bekeurd wordt, wordt er wel één keer coulance verleend:

*Een vrouw van wie de fiets al op het voertuig staat, komt naar buiten en vertelt dat ze rouwkaarten aan het bestellen was voor haar man die net is overleden. De vrouw huilt. De stadswachten besluiten haar fiets – zonder bekeuring – mee te geven. ('s middags, Zuidplein, boa's)*

De stadswachten verlenen de coulance, omdat de vrouw duidelijk zeer geëmotioneerd was en daarom niet scherp was op het parkeerverbod voor de fietsen. Deze coulance past binnen de discretionaire bevoegdheid van stadswachten. Het toont menselijkheid als de stadswacht dit doet en dat kan van belang zijn om de verhouding met het publiek niet nodeloos te verstoren. Het werkt echter wel willekeur in de hand, omdat gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden. Van alle andere burgers wordt wel de fiets verwijderd of bekeurd. In dit geval heeft de stadswacht deze twee belangen afgewogen en gekozen voor een menselijke insteek en het niet verstoren van de verhouding met deze burger en het publiek daaromheen.

Voorbijgaande burgers die benieuwd zijn naar wat de stadswachten aan het doen zijn, werden netjes te woord gestaan en hen werd uitgelegd waarom de actie werd gehouden. Sommige burgers vonden het nuttig, anderen niet, maar tot ongemakkelijke discussies leidde dit niet.

#### **door rood licht lopen of fietsen**

Het komt maar een enkele keer voor dat stadswachten tijdens hun dienst burgers waarnemen die door rood licht lopen of fietsen en hen daarop vervolgens aanspreken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de aanwezigheid van stadswachten een preventieve werking heeft.

In de vier observaties die de rekenkamer wel heeft gedaan, wilden de stadswachten in één geval twee roodlopers tegelijk bekeuren. Door niet werkende iPods<sup>99</sup> kon dit alleen niet en is het bij een waarschuwing gebleven:

*Meteen na de pauze lopen twee voetgangers door rood. De stadswachten besluiten meteen te bekeuren. De burger verweert zich: 'Ik krijg een bekeuring, dat kunt u toch niet maken? Het was toch veilig?' Ze zegt dat ze nog nooit een bekeuring heeft gehad. Tegelijkertijd werd de andere roodloper bekeurd door de andere stadswacht. Ook hij werd boos. De stadswacht begint de boete op de iPod in te voeren. Dat lukt niet. Na twee keer proberen zegt ze 'Het blijft bij een waarschuwing voor u...' Ondertussen wordt de andere roodloper wel bekeurd.*

---

<sup>99</sup> Sinds juni 2011 is de iPod geïntroduceerd als middel om bekeuringen te kunnen uitschrijven. Sinds die tijd hebben fiscaal controleurs de iPod en sinds februari 2012 gebruiken ook alle handhavers de iPod. [http://sjaan.rotterdam.nl/stadstoezicht:het\\_nieuwe\\_handhaven\\_met\\_de\\_ipod](http://sjaan.rotterdam.nl/stadstoezicht:het_nieuwe_handhaven_met_de_ipod), geraadpleegd op 16 maart 2012.

*De stadswachten overleggen even en besloten de man ook slechts een waarschuwing te geven. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's)*

Het optreden hier is wat rommelig. In principe hadden de stadswachten met de nog werkende iPod beide burgers kunnen bekeuren. In dit geval kiezen er juist voor om beide burgers een waarschuwing te geven. Dat ze beide burgers op dezelfde wijze behandelen is adequaat, maar de wijze waarop het gebeurt kan het gezag van de stadswacht aantasten. De stadswachten hadden op grond van hun discretionaire bevoegdheid de beslissing genomen te gaan bekeuren en dat had moeten worden doorgezet. De handelwijze nu tast het gezag van de stadswachten aan.

In de overige observaties van rood licht lopen, is er dus niet bekeurd (of poging daartoe). Een verklaring is dat stadswachten het lastig vinden om iemand een boete te geven. Net als bij fietsen op de stoep, hebben stadswachten verteld dat wanneer je een 'roodloper' aan het bekeuren bent, je geen tijd en gelegenheid hebt om ook andere te bekeuren. Dit zou ongelijkheid in de hand kunnen werken volgens stadswachten:

*We staan te wachten voor een rood voetgangerslicht, bij een zeer smalle straat. Een voetganger loopt recht in de armen van de stadswacht. Deze spreekt hem aan dat hij dat niet mag doen. De jongen reageert in eerste instantie nogal gestoken 'oh, is dat zo?', maar houdt zich in. Hij zegt haast en spoed te hebben. De stadswacht zegt nogal geforceerd dat het voor zijn eigen veiligheid is (gelet op de situatie ter plaatse niet erg overtuigend) en dat hij de volgende keer een boete krijgt. De onderzoeker vraagt aan de stadswacht waarom hij de voetganger niet een boete heeft gegeven. Die zegt dat dit alleen groepsgewijs gebeurt. Als je één iemand beboet, zijn er vaak anderen die de dans ontspringen en dat is niet eerlijk. ('s middags, Hillesluis, één boa, één fiscaal controleur)*

De rekenkamer heeft deze werkwijze voorgelegd aan de politie, die niet van mening is dat het bekeuren van de ene burger niet kan als de andere burger daardoor vrijuit gaat.<sup>100</sup> In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht aangegeven dat het argument van de stadswacht in dezen geen houdt snijdt.

Stadswachten houden er hier eenzelfde werkwijze op na als bij 'fietsen op de stoep'; burgers zouden alleen actiegericht worden bekeurd en individuele overtreders krijgen over het algemeen een waarschuwing. Ook de clustermanagers vinden niet dat dit een juiste werkwijze is. Zij noemden daarbij wel dat communicatieve vaardigheden in dergelijke situaties zeer belangrijk zijn.<sup>101</sup> De rekenkamer is van mening dat stadswachten hier op ongelijke wijze omgaan met overtredingen en dat dit de marges van de discretionaire bevoegdheid overstijgt. Een stadswacht heeft de ruimte om per geval een andere besluit te nemen. Hier is echter sprake van een zelf bedachte regel die geen onderdeel is van de werkinstructie.

#### **tegen de rijrichting in rijden**

Tijdens het meelopen hebben wij drie keer meegemaakt dat een stadswacht een voertuig constateert dat tegen de rijrichting in rijdt. Dat is zeer weinig op het totaal aantal observaties, maar de drie situaties zijn interessant omdat er zeer verschillend op wordt gereageerd door stadswachten. In het ene geval krijgt de bestuurder een bekeuring, in het andere geval doet de stadswacht niets omdat hij daarvoor naar eigen

---

<sup>100</sup> Verslag expertmeeting politie, OM en de Nationale ombudsman, 6 maart 2012.

<sup>101</sup> Verslag groepsgesprek clustermanagers, 15 maart 2012.

zeggen niet bevoegd is en in het laatste geval noteert de stadswacht het kenteken zodat de auto een bekeuring kan krijgen. Het is dus niet duidelijk voor een stadswacht hoe hij dient te handelen in een dergelijke situatie.

De rekenkamer is nagegaan wat de meest actuele afspraken zijn op dit gebied. In de inzetafspraken met de politie (gemaakt in de driehoek: OM, politie en directie Veiligheid/ burgemeester) is opgenomen dat stadswachten wel mogen handhaven op tegen de rijrichting inrijden. Dit is 'pas' in de evaluatie en actualisering van de inzetafspraken in oktober 2010 besloten. Stadswachten schreven namelijk al vaak op dit feit terwijl dit geen deel uitmaakte van de inzetafspraken. Stadstoezicht heeft toen verzocht de inzetafspraken uit te breiden met dit feit. Dit is toen gebeurd.<sup>102</sup> Stadswachten zijn hier echter niet allemaal van op de hoogte. De situatie waarin de stadswacht die wel een bekeuring heeft uitgeschreven verliep als volgt:

*Even verderop in een eenrichtingsweg zien we een auto achteruit rijden onze kant op, en draait een parkeervak in. De auto reed over ongeveer 200 meter achteruit. De stadswacht is onverbiddeijk, stapt en uit gaat de jongen bekeuren. Hij legt uit waarom. De jongen is verbaasd. Een van zijn vrienden bemoeit zich ermee en vraagt cynisch 'Hé, is alles goed met je?' De stadswacht zegt keurig, 'Meneer, wilt u afstand nemen, ik ben met hem bezig'. De bestuurder zegt snibbig, 'Je moet niet zo moeilijk doen man!' Weer een andere vriend, die naast de bestuurder zit, stapt uit, en zegt jolig, 'Joh, je moet gewoon een boete geven, man'. Als hij door heeft dat er echt een boete wordt geschreven, zegt hij verbaasd 'Ja, echt?' Over het algemeen is iedereen redelijk netjes, de jongens staan lacherig te roken. Op een gegeven moment wordt de bestuurder ongeduldig en vraagt de stadswacht zijn rijbewijs terug. De stadswacht zegt 'Meneer, ik ben nog met de bon bezig'. De bestuurder zegt vervolgens dat de politie hem met dit soort dingen gewoon laat gaan. De stadswacht is onverstoorbaar en vraagt om zijn adres om de boete verder uit te schrijven. ('s avonds, Oud-Mathenesse, twee boa's.)*

#### 5-4 afval en vervuiling

*Eén op de vijf observaties van de rekenkamer betreft afval en vervuiling. In veel gevallen is er geen sprake van contact met een burger. Wanneer dat er wel is, verloopt dat behoorlijk.*

*Wanneer er vuil wordt aangetroffen, handelen stadswachten niet eenduidig (bijvoorbeeld weggooien of melden) en met verschillende doelen (schoon houden of naleefgedrag van burgers verbeteren). Deze verschillen leiden echter niet tot onbehoorlijk optreden.*

*In het geval van zogenoemde 'klemmetjes' (in de containerklep vastzittende vuilniszakken) is er wel sprake van verschil in optreden dat onbehoorlijk is omdat het tot ongelijke behandeling leidt. De grond waarop een bekeuring mag worden gegeven wordt namelijk verschillend geïnterpreteerd door stadswachten. Daar komt bij dat de waarschuwendende stickers op de vuilcontainer niet duidelijk maken is wanneer er sprake is van een overtreding.*

*In het geval van fietswrakken is er ook verschil in optreden van stadswachten, maar is er vooral sprake van onhandigheid van stadswachten. In één geval van een mogelijk autowrak oordeelt de rekenkamer dat stadswachten hebben weggekeken van een probleem.*

---

<sup>102</sup> Stadstoezicht, politie, Openbaar Ministerie en Directie Veiligheid, 'Evaluatie en Actualisering Inzetafspraken Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen', oktober 2010, p. 10, 23 en 31.

Tijdens de meeloopdiensten zijn er in totaal 217 observaties gedaan die met afval en vervuiling te maken hebben. Op het totaal aantal observaties (1.102) is dit bijna één op de vijf observaties, namelijk 19,7%. In ruim de helft deze observaties is sprake van 'vuil' (119 observaties).

#### 'treintjes' van Stadtoezicht en Roteb

In een aantal wijken in de stad rijden zogenoemde 'treintjes' van Stadtoezicht en Roteb. Dat wil zeggen dat Roteb en Stadtoezicht in gezamenlijke actie optreden tegen vuil. De observaties van de rekenkamer hebben geen betrekking op deze treintjes.

#### vuil

Tijdens een surveillance komen stadswachten huisvuil of grofvuil tegen op straat. Hierop ondernemen zij over het algemeen actie. Daarnaast reageren stadswachten ook op meldingen van burgers over vuiloverlast. De actie die ondernomen wordt, verschilt per situatie of stadswacht. Stadswachten melden bijvoorbeeld aan de binnendienst dat zij ergens vuil op straat zijn tegengekomen, zij maken een zogenoemde MSB-melding (Melding Systeem Buitenruimte) voor de binnendienst opdat deze actie kan ondernemen of zij maken een handgeschreven notitie, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:

*We rijden verder door de wijk. Weer treffen we een doos aan naast een container. Er is geen bewijsstuk. De doos is volgens de stadswacht te zwaar om zelf mee te nemen in de veegwagen. Hij maakt een foto van de doos en mailt deze door aan de Roteb. De Roteb zal de doos ophalen. ('s ochtends, Tarwewijk, één boa, één fiscaal controleur)*

*Vanuit de auto zien we een vuilniszak naast een container. De stadswacht geeft dit met de portofoon door aan de binnendienst. ('s middags, Zuidplein, twee boa's)*

*Bij het surveilleren komen we veel karton op één plaats verzameld tegen. Dit wordt doorgegeven aan de veegwagen. Dit is omdat deze in de buurt rijdt en het karton zo eerder kan worden opgehaald, aldus de stadswacht. Anders zou hij een MSB-melding hebben gemaakt. ('s middags, Boulevard op Zuid, twee boa's)*

*We treffen een doos naast een afvalcontainer. Er staat geen adres op. De veegwagen wordt gebeld om de doos op te halen. ('s middags, Centrum, twee boa's)*

*Er staat een grote hoop grof vuil in een zijstraat. De stadswacht gaat vragen bij een kapperszaak of zij weten van wie het is. Volgens de eigenaar staat het er al twee weken, maar hij weet niet van wie het is. De stadswacht maakt een notitie in haar notitieblok. ('s middags, Oude Noorden, één boa, één fiscaal controleur)*

Uit deze observaties blijkt dat er op verschillende manieren gereageerd kan worden op vuil op straat. In principe zijn alle acties erop gericht het vuil op te ruimen. Het doel is daarmee 'een schone stad' en niet een gedragsverandering van burgers. Immers het (snel) opruimen van het vuil kan in de hand werken dat burgers gemakkelijker gaan denken over het op straat zetten van vuil, het wordt immers toch meteen opgeruimd.

De rekenkamer heeft deze casus voorgelegd aan de clustermanagers en gevraagd wat de prioriteit hier is: een schone straat of meer structureel zorgen voor gedragsverandering. De clustermanagers hebben aangegeven dat een schone stad meer prioriteit heeft dan een gedragsverandering van burgers. Niet in de laatste plaats omdat dit laatste zeer moeilijk te realiseren is. Dit soort problemen komen veel vaker voor in achterstandswijken waar burgers weinig binding hebben met hun wijk. Ook het verloop is groot. Wat betekent dat resultaten in gedragsverandering bij burgers snel teniet gedaan zijn. Door met name huisvuil te controleren op adresgegevens wordt wel gehandhaafd op het verkeerd aanbieden van vuil. Ook worden er wel eens buurtonderzoeken gedaan om te achterhalen waar vuil vandaan komt. Op deze manier handhaaft Stadstoezicht op verkeerd gedrag.<sup>103</sup> In het navolgende worden dergelijke handhavingssituaties beschreven.

Wanneer een stadswacht bezig is met het oplossen van problemen rondom vuil is er over het algemeen weinig contact met burgers. Alleen als stadswachten bijvoorbeeld op zoek zijn naar de plek of een persoon waar het vuil vandaan komt, is dat er vanzelf. In dat geval wordt als buurtonderzoek burgers gevraagd naar de herkomst van het vuil. Dit is meestal alleen aan burgers die al op straat zijn. De rekenkamer heeft een aantal buurtonderzoeken meegemaakt, waarvan dit de meest uitgebreide variant is:

*Op een plein constateren we oud grondzeil naast een ondergrondse container. De stadswachten besluiten een buurtonderzoek te doen. Aan de overzijde van de ondergrondse container staat een open bouwcontainer die hoort bij een appartement waar ze aan het verbouwen zijn. De stadswachten roepen naar boven om te vragen of het zeil van hen is. De stadswacht vertelt dat het kan zijn dat ze het niet in de bouwcontainer leggen, omdat er asbest in zou kunnen zitten. Als dat zo is zouden ze namelijk een boete kunnen krijgen van het bouwbedrijf. Als we bij de ingang van de woning staan, ziet de stadswacht een houten honkbalknuppel staan bij de trap. De eigenaar komt naar beneden en hoort het verhaal aan. Hij gaat even uitzoeken of het zeil bij hen vandaan komt. De stadswacht kijkt ondertussen of hij in de bouwcontainer hetzelfde zeil ziet liggen, dat is niet zo. De man komt terug en zegt dat het zeil niet bij hen vandaan komt. Het komt het waarschijnlijk uit een andere woning en wijst in een bepaalde richting. De stadswacht benut dit moment om de man aan te spreken op de (bedoeling van de) honkbalknuppel. De man zegt dat die er al stond toen zij de woning kochten. Hij heeft er geen moeite mee als de stadswacht de knuppel meeneemt. Dit doen we dan ook en de knuppel verdwijnt in de veegwagen. De man geeft dan ook nog aan dat één van de houten bloembakken rond een boom kapot is gegaan tijdens het plaatsen van de bouwcontainer. Hij vertelt dat dit al gemeld is en dat het bouwbedrijf dit zal oplossen met de gemeente. De stadswachten bedanken de burger voor zijn medewerking en gaan verder.*

*Vervolgens gaan we verder kijken waar het zeil vandaan kan komen. We lopen in de richting van het pand waar de man ons naar verwees. Er staat een vrouw die wordt aangesproken door de stadswacht, zij weet niet waar het zeil vandaan komt en vertelt ook dat ze het altijd zou opruimen omdat zij ook wil dat haar straat schoon is. Ook deze mevrouw wordt netjes bedankt voor haar medewerking. We kijken nog wat naar binnen bij andere woningen, maar constateren dat we niet veel meer kunnen. De stadswacht besluit nog wel om foto's te maken van de kapotte houten bak en noteert de naam en het telefoonnummer van het bouwbedrijf. Als de bak niet gerepareerd wordt, weten zij in ieder geval wie aansprakelijk is. Hij vertelt dat de bakken in het kader van Buurt Bestuurt zijn*

---

<sup>103</sup> Verslag groeps gesprek clustermanagers, 15 maart 2012.

*geplaatst en dat bewoners dit uit eigen zak hebben betaald. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's).*

Het contact met burgers tijdens dit buurtonderzoek is adequaat. De stadswachten vertellen wat ze willen weten en waarom. Ook durven zij door te pakken op de knuppel die zij beschouwen als een wapen. Er wordt dus 'breed' gekeken. Dit blijkt ook uit het feit dat de stadswachten doorpakken op de kapotte houten bak. De burger geeft aan dat er al melding van is gemaakt maar voor de zekerheid zorgen de stadswachten dat zij de relevante informatie verzamelen en bewaren voor als het nodig is. De burgers waarmee gesproken is, worden ook bedankt voor hun medewerking en een prettige dag gewenst.

In deze observaties wordt ook blijk gegeven van een veegwagen. Het kan namelijk ook zijn dat stadswachten dienst hebben op de veegwagen (zie onderstaand kader). De rekenkamer heeft een aantal keer meegereden op de veegwagen.

#### **dienst op de veegwagen**

Wanneer stadswachten op een veegwagen hun dienst rijden, dan zijn zij tijdens een dienst gericht bezig met het 'zoeken' naar vuil op straat dat verkeerd aangeboden is. Het gaat dan vooral om vuilnis(zakken) dat naast (ondergrondse) containers zijn geplaatst. Wanneer zo'n situatie wordt aangetroffen, wordt het vuilnis in de veegwagen gelegd en onderzocht op adresgegevens. Wanneer deze gevonden worden, kan proces verbaal worden opgemaakt en de eigenaar van het vuil worden bekeurd wegens het verkeerd aanbieden van vuilnis.

De veegwagen beschikt over een grote laadruimte en in de veegwagen zijn alle middelen voorhanden om dit werk goed en veilig uit te voeren. Er zijn handschoenen, ontsmettingsmiddel en plastic zakjes waarin de bewijsstukken kunnen worden verzameld. Als de veegwagen vol zit, wordt deze gestort bij de vuilstort. De inhoud van de veegwagen wordt gewogen zodat duidelijk is hoeveel vuil er is gestort.

Ook tijdens de werkzaamheden op de veegwagen is weinig sprake van klantcontact. Het is een keer voorgekomen dat een burger probeert mee te kijken met het doorzoeken van een vuilniszak. De stadswacht vond dit ongepast en spreekt de burger daarop aan:

*De volgende melding betreft weer een vuilniszak naast een container. Er wordt een adres gevonden. Een passerende burger wil meekijken, de stadswacht wil niet dat hij meekijkt en spreekt hem aan 'meneer, wij zijn hier aan het werk'. De burger druipt af. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's).*

De wijze waarop de stadswacht de burger aanspreekt, getuigt vooral van gezag. De stadswacht duldt geen meekijkers en heeft ook niet het gevoel gehad dat te moeten uitleggen aan de burger. In dit geval was er sprake van directe, ononderbouwde maar geen onfatsoenlijke bejegening.

#### **klemmetjes**

Het is de rekenkamer opgevallen dat er niet op een eenduidige manier gehandhaafd wordt op (het gevolg van) zogenoemde 'klemmetjes'. Een 'klemmetje' is een situatie waarin een vuilniszak in een (ondergrondse) container vast is komen te zitten waardoor de container 'verstopt' zit. Wanneer stadswachten dit tegenkomen, proberen ze soms ter plekke het probleem te verhelpen. Als dat niet lukt of als ze het



niet willen omdat ze geen handschoenen bij zich hebben, wordt het 'klemmetje' doorgegeven. Stadswachten die op de veegwagen zitten, kunnen 'klemmetjes' direct verhelpen door de zak uit de container te halen.

Dat is het moment waarop er verschil ontstaat in handhaving. De ene stadswacht ziet de vuilniszak die klem zat als verkeerd aangeboden huisvuil en de andere stadswacht niet. Ook wordt het vuil dat naast de container staat als gevolg van een verstopte container anders beoordeeld:

*Er is een container die helemaal vol zit, een eindje verderop is die waarschijnlijk leeg, vertelt de stadswacht. We krijgen veel klachten over deze ene volle container, aldus de stadswacht. De uitpuilende zakken worden door de stadswachten gecontroleerd op adressen. Er worden er geen gevonden. Even verderop blijkt dat de andere container in tegenstelling tot wat de verwachting was toch vol zat, mochten de stadswachten een adres hebben gevonden in de onderzochte zakken dan hadden ze daarvoor geen proces verbaal opgemaakt omdat ook de andere container vol zat. De situatie wordt doorgegeven aan Roteb. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's)*

*Terug in de veegwagen krijgen we een aantal meldingen door via de portofoon. Onder andere een 'klemmetje'. We zijn hier zo dichtbij dat we meteen langs gaan. De zak die vast zit wordt verwijderd en onderzocht. Er wordt geen adres aangetroffen, dus geen bekeuring. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's).*

*Vervolgens hebben we een 'klemmetje'. We vinden geen adres en bekeuren dus niet. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's).*

*In een zijstraat waar we in rijden zien we vuilniszakken naast de container. De container blijkt vast te zitten. Daarom worden de zakken niet gecontroleerd. De stadswacht meldt de binnendienst over de vastzittende container en vraagt of de Roteb eens langs kan komen. ('s middags, Mathenesse, twee boa's)*

Uit deze observaties blijkt dat een 'klemmetje' en/of het gevolg ervan (vuilnis naast de container) de ene keer wel en de andere keer niet wordt bekeurd. De reden die in het eerste voorbeeld wordt aangedragen is dat als er een container verderop is, er wel bekeurd mag worden maar dat wanneer deze vol zit, er niet bekeurd mag worden. Bij het tweede en derde voorbeeld hebben de stadswachten niet gekeken of er verderop een container beschikbaar was, maar zou er bij een gevonden adres hoe dan ook bekeurd worden. Onbewust leidt het verschillende optreden van de stadswachten, tot verschillen in behandeling van burgers.

De werkinstructie in deze luidt overigens als volgt: het is géén overtreding als het huisvuil naast een volle of defecte container wordt gezet én er binnen 75 meter van het huisadres van de bewoner geen ander alternatief inzamelmiddel is.<sup>104</sup> De rekenkamer vraagt zich af in hoeverre deze werkinstructie realistisch is: kan een stadswacht bepalen of er binnen 75 meter van het huisadres een container beschikbaar is?

Op [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl) staat het volgende: 'De stadswachten van Stadstoezicht hebben geconstateerd dat uw huisvuil verkeerd is aangeboden. Verkeerd aanbieden is: te

---

<sup>104</sup> Werkinstructie 3.2 verkeerd aangeboden huisvuil, versie 4 augustus 2011.

vroeg of te laat buiten zetten, naast een container of klikeo zetten, ergens anders op straat zetten, in de verkeerde container stoppen of zodanig in de container stoppen dat dit de vulopening blokkeert.<sup>105</sup> Deze informatie is vrij raadpleegbaar en wijst erop dat burgers beboet worden als zij 'de vulopening blokkeren' ofwel een 'klemmetje' veroorzaken. De nuance als er binnen 75 meter geen andere container beschikbaar is, wordt hier niet vermeld. In figuur 5-1 is de sticker te zien die op de vuilcontainers staat geplakt. Hieruit blijkt niet vanzelfsprekend dat wanneer de zak geklemd zit, het huisvuil ook verkeerd aangeboden wordt.

De rekenkamer is van oordeel dat de informatievoorziening aan de burger te onduidelijk is om bekeuringen voor 'klemmetjes' te kunnen geven. Uit de sticker op de container blijkt dit niet. Uit de informatie op de website wel maar het is de vraag of je mag verwachten dat een burger die informatie gaat opzoeken voordat hij een overtreding begaat. Aangezien de werkinstructie dat er een bekeuring mag worden uitgeschreven als er binnen 75 meter van het huisadres van de overtreder een 'alternatief inzamelpunt' is, een interne regel is, zal de burger deze niet kennen.



Ten slotte heeft de rekenkamer waargenomen dat wanneer stadswachten met vuil bezig zijn, zij er ook op letten dat zij met de veegwagen niet in de weg staan voor andere weggebruikers. Evengoed beoordelen zij of grofvuil de doorgang niet belemmert:

*'Een stadswacht spreekt twee arbeiders aan op een grote hoop grofvuil op de hoek van het trottoir. Het ligt voor de oprit voor o.a. rolstoelen/scootmobiels, wat betekent dat zij geen vrije doorgang hebben. De arbeiders zeggen dat het vuil vandaag nog zal worden weggehaald. Dat is prima, zegt de stadswacht, maar maak nu wel de doorgang vrij. Als we later terugkeren op de terugweg naar de post om te eten is de doorgang inderdaad vrij gemaakt, het vuil ligt er nog. ( 's middags, Oude Noorden, één boa, één fiscaal controleur)*

<sup>105</sup> [http://www.rotterdam.nl/product:controle\\_huisvuil](http://www.rotterdam.nl/product:controle_huisvuil), geraadpleegd op 10 maart 2012.

<sup>106</sup> [http://www.rotterdam.nl/samen\\_werken\\_aan\\_een\\_schone\\_stad](http://www.rotterdam.nl/samen_werken_aan_een_schone_stad), geraadpleegd op 9 maart 2012.

In beide gevallen laten de stadswachten zien dat zij breed kijken en hun optreden voorkomt het zich voordoen van kleine ergernissen.

#### **wrakken**

Stadswachten hebben ook de taak om de straat schoon te maken van wrakken, zowel fiets- als autowrakken. In de gedane observaties gaat het vooral om het opsporen van fietswrakken. Er zijn hiervan 53 observaties. Vijf observaties hebben met autowrakken te maken.

Voor beide situaties geldt dat er een procedure vooraf gaat aan het daadwerkelijk van de straat halen van een wrak. Voor fietswrakken geldt dat de stadswacht moet bepalen of er sprake is van een wrak. Dit kunnen zij doen aan de hand van een checklist. Het belangrijkste criterium is of er nog gereden kan worden met de fiets. Als de aangetroffen fiets een fietswrak is, wordt de fiets ingevoerd in het systeem van Stadstoezicht en gestickerd. Op de sticker staat een datum zodat de eigenaar kan zien dat hij een week de tijd heeft het wrak te verwijderen. Gebeurt dit niet, dan komt Stadstoezicht het fietswrak na ten minste een week verwijderen.

Tijdens de meeloopdiensten heeft de rekenkamer geconstateerd dat de werkinstructies voor het stickeren van fietsen over het algemeen goed worden uitgevoerd. Een enkele keer wordt er niet gestickerd, omdat de stadswachten per ongeluk geen stickers bij zich hebben of omdat ze in de veronderstelling zijn dat stickeren alleen tijdens een actie gebeurt:

*Vandaag zagen we een fietswrak. De stadswachten ondernamen geen actie. De stadswacht vertelt dat ze alleen fietswrakken stickeren als er een fietsenactie is. Dan worden alle aangetroffen fietsen op dezelfde dag gestickerd en kunnen ze enkele weken daarna allemaal op dezelfde dag worden opgehaald.*

Uit bovenstaande observatie blijkt dat er stadswachten zijn die het stickeren van fietswrakken niet als onderdeel van de reguliere dienst zien, terwijl dat wel het geval is. Dergelijk onhandig optreden heeft echter geen gevolgen in termen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; burgers worden er niet mee geschaad.

Tijdens werkzaamheden die te maken hebben met fietswrakken is er weinig contact met burgers. Ook bij het verwijderen van de fietsen zijn er geen noemenswaardige contacten met burgers geobserveerd. Wel zijn stadswachten bedacht op hun eigen veiligheid bij het verwijderen van fietsen:

*Een stadswacht vraagt of zijn collega met hem meeloopt als hij sloten aan het los slijpen is. Voor het geval er 'boze mensen' komen. ('s ochtends, Oude Westen, twee boa's)*

Voor een autowrak is de procedure iets anders. Als een stadswacht een voertuig tegenkomt waarvan hij vermoedt dat het een autowrak of defect voertuig is, moet hij hiervan melding maken bij de Handhavingsadministratie. De stadswacht bepaalt niet zelf of er sprake is van een autowrak (het kan ook een defect voertuig zijn). Wel registreert hij de daarvoor relevante informatie (schade aan het voertuig, staat van de banden, onkruidvorming rond banden etc.). In plaats van een sticker op het voertuig, krijgt de eigenaar een brief waarin hij wordt verzocht het autowrak binnen zeven dagen te verwijderen. Als de eigenaar dit niet doet, wordt het voertuig onder bestuursdwang en na zeven dagen verwijderd onder toezicht van Stadstoezicht.

De rekenkamer heeft één keer een verwijdering van een autowrak meegemaakt. De stadswachten hebben dit proces conform de werkinstructie begeleid. Anderzijds hebben we één keer geconstateerd dat een auto die aan de eisen voor autowrak of defect voertuig voldeed, niet als zodanig was geregistreerd:

*Op een parkeerplek aan de middenberm staat een auto met Bulgaars kenteken geparkeerd. De wagen heeft een lekke band en staat er duidelijk al wat langer. Er wordt hiervan geen aantekening of melding gemaakt door de stadswachten. ('s middags, Hillesluis, één boa, één fiscaal controleur)*

Er is tijdens deze werkzaamheden geen contact met burgers geweest. Wel is in de situatie met de auto met het Bulgaars kenteken door burgers en meer specifiek ondernemers (het betreft een winkelstraat) geklaagd over de vele auto's met Oost-Europese kentekens die de gratis parkeerplekken bezetten. Het is daarom des te meer opvallend dat dit voertuig niet nader is bekeken door de stadswachten. De rekenkamer vindt dat er hier weggekeken wordt van een probleem. De situatie in deze straat is zo dat er extra aandacht mag zijn voor langdurig geparkeerde voertuigen omdat daar klachten over zijn. De stadswachten hadden ten minste melding moeten maken van dit voertuig bij de Handhavingsadministratie.

#### 5-5 heel

*Stadswachten kijken breed en komen tijdens hun dienst zaken tegen zoals kapot straatmeubilair of open containers. Voor het kapot straatmeubilair geldt dat zij daar altijd melding van maken. Er is meestal geen sprake van contact met burgers. Waar dat er wel is, dan verloopt dit behoorlijk. Bij constatering van een 'open container' doen de stadswachten er veel aan om de overtreding te stoppen. Daarbij wordt niet geschuwd mensen aan te spreken. Het geobserveerde contact met burgers verliep correct en juist.*

Van de 39 observaties die wij hebben gedaan in de categorie 'heel' gaan er 21 over 'kapot straatmeubilair', tien over 'open containers', vier over 'overig illegaal op straat' en vier over 'asbest'. Omdat het over weinig meldingen gaat behandelen we de categorie 'heel' in zijn geheel.

Over het algemeen zijn er weinig contacten met burgers als stadswachten met deze werkzaamheden bezig zijn. Van alle situaties die te maken hebben met 'heel' maken stadswachten meldingen, zoals over een verzakte stoep of een kapot of scheefstaand verkeersbord. Meestal is dit een melding via het MSB-systeem, maar het kan ook naar de binnendienst of naar een andere uitvoerende dienst zoals de Roteb of Gemeentewerken gaan. Dit laatste doen stadswachten als zij een 'lijntje' hebben naar iemand van deze diensten of als zij bekend zijn met de dienst:

*We vertrekken in de veegwagen en rijden naar Gemeentewerken om de kapotte paal weg te brengen. Daar aangekomen blijkt de stadswacht veel van de medewerkers te kennen, hij wordt vrolijk begroet. We worden verwezen naar de plek waar we de paal kunnen achterlaten. Dat doen we en we vertrekken weer. ('s ochtends, Nieuwe Westen, twee boa's)*

Als stadswachten iemand bij een uitvoerende dienst kunnen benaderen, kan het probleem volgens hen ook vaak sneller worden opgelost:

*Eenmaal aangekomen bij een hangplek constateren de stadswachten dat de zes bankjes en vuilnisbak helemaal besmeurd zijn met waarschijnlijk latex verf, inclusief de grond. Er wordt een MSB-melding gemaakt. Ook belt de stadswacht met de Roteb, omdat de verf nu nog nat is. Hoe sneller er gereageerd wordt, hoe makkelijker de verf nog verwijderd kan worden.*

Na deze melding ontstaat er om dezelfde reden contact met burgers omtrent deze situatie:

*In het park worden we nogmaals opgehouden, omdat we een aantal jongeren tegenkomen die meteen zelf aangeven niet blij te zijn met de besmeurde bankjes. De stadswacht vraagt of zij weten wie het gedaan zou kunnen hebben. Ze vermoeden een boze burger, maar zeker weten doen ze het niet. De stadswacht geeft aan dat er inmiddels een melding is gemaakt voor het schoonmaken van de bankjes. ('s ochtends, Zuidplein, twee boa's)*

Het contact met de burger verloopt in het voorbeeld goed. De stadswacht vertelde eerder al dat deze bankjes een hangplek zijn voor jongeren. Het is prettiger als zij zich hier in het park ophouden dan in de wijk waar zij overlast veroorzaken. Dat is ook besproken met de jongeren. Dat is waarschijnlijk ook de reden dat de jongeren de stadswacht uit zichzelf aanspreken; zij voelen zich door de stadswachten serieus genomen. In deze situatie proberen ze behulpzaam te zijn en op zijn beurt vertelt de stadswacht wat hij gedaan heeft om de verf zo snel mogelijk te verwijderen.

In een aantal gevallen is ook sprake van contact met burgers, maar dan geïnitieerd door de stadswacht zelf:

*We rijden naar het Lloydkwartier, waar die ochtend een restauranthouder heeft geklaagd over een container die de hele tijd bij zijn inrit staat. Hij zou voor elke gasfles een vergunning nodig hebben, maar die container mag blijkbaar wel. Dit vernam de stadswacht tijdens het avondeten van de teamleider. De stadswacht maakt van de container een MSB-melding. Hij gaat ook even het restaurant (in opbouw) binnen om met de eigenaar een praatje te maken. De stadswacht legt uit wat hij deed en geeft aan dat als de container een vergunning blijkt te hebben, hij mag blijven staan. De eigenaar vindt dat toch wel raar, maar ja, de regels. De eigenaar is ook heel content met onze komst: 'Ik had vanochtend nog de wijkagent hierop aangesproken, en kijk, het werkt. Nu zijn jullie er al!' Weer buiten zegt de stadswacht blij te zijn met de feedback van de eigenaar, want hij staat bij stadstoezicht bekend als grote klager. Hij bewoont een woonboot en heeft last van bij hem geparkeerde auto's waarin vriende stelletjes zitten/liggen. ('s avonds, Lloydkwartier, twee boa's).*

De burger stelt het in dit voorbeeld duidelijk op prijs dat de stadswacht het gesprek met hem aangaat. Hoewel hij het raar vindt dat de container mag blijven staan als er een vergunning voor is, accepteert hij dit feit zonder problemen. Als de container er later dus nog staat, hoeft de man niet nog een keer te klagen omdat hij weet wat de reden daarvoor is. Ook weet hij dat Stadstoezicht haar werk heeft gedaan.

In een enkel geval spreekt een stadswacht iemand aan op het pakken van dingen uit een container:

*Een bleke en onverzorgd uitziende man met wat holle blik in de ogen loopt onrustig rond de container en graait wat dingen eruit om te bekijken. De stadswacht legt hem tot twee keer toe op rustige toon uit dat het niet is toegestaan om dingen uit de container te pakken. De man reageert geagiteerd en zegt als hij wegloopt: 'ik kom vannacht wel terug hier en dan heb ik een verrassing voor jullie!' ('s avonds, Zuidplein, twee boa's)*

Hoewel de man geagiteerd reageert, is dit niet het gevolg van het optreden van de stadswacht. Het optreden was adequaat, omdat de stadswacht op rustige wijze uitlegt waarom de man iets doet wat niet mag. De stadswacht heeft door zijn optreden ook de overtreding weten te stoppen.

## 5-6 honden

*Het handelen van stadswachten wordt in zeer beperkte mate gekenmerkt door zaken als niet-aangelijnde honden en hondenpoep. De rekenkamer heeft geen bekeuringen waargenomen. Bij alle waargenomen overtredingen werden burgers gewaarschuwd. In geen enkel geval was er sprake van onbehoorlijk of onprofessioneel gedrag. Sporadisch worden stadswachten door burgers op overlast door hondenpoep aangesproken.*

Tijdens de meeloopdiensten zijn er in totaal 19 observaties die met honden te maken hebben. Op het totaal aantal observaties (1.102) is dit zeer weinig, namelijk nog geen 2%. Van deze 19 observaties betreft ongeveer de helft niet-aangelijnde honden (10) en de andere helft hondenpoep (9).

De desbetreffende observaties zijn als het ware vrij toevallig. De stadswachten gaan over het algemeen niet bewust op zoek naar eventuele overtredingen, maar komen deze vanzelf tijdens hun reguliere diensten tegen. Hooguit nemen de stadswachten in hun ronde bijvoorbeeld een park op om daar specifiek te controleren op loslopende honden (twee observaties). Er waren zeven observaties waarbij de stadswachten niet-aangelijnde honden waarnamen, waar dat niet mocht. In geen van deze gevallen is een boete uitgedeeld, maar lieten de stadswachten het bij een waarschuwing:

*‘Een blowende jongen laat een hond zonder riem uit. De stadswachten spreken hem aan. Hij zegt om de hoek te wonen en tilt na de waarschuwing zijn hond op en loopt die kant op.’ (‘s ochtends, Tarwewijk, twee boa’s).*

Het feit dat er alleen waarschuwingen zijn gegeven komt niet voor uit een expliciete werkinstructie. Hoewel een enkeling zich nog verdedigde (‘ik woon vlakbij’; ‘ik ben ziek en een beetje de kluts kwijt’), gaven allen uiteindelijk gevolg aan de waarschuwing. In geen enkel geval leidde de waarschuwing tot discussie met of zichtbare ergernis bij de burger. De stadswachten gaven hun waarschuwing op een correcte manier. Een nadere toelichting hoefde zij niet geven. In een enkel geval werd een hondenbezitter ongevraagd gewezen op een nabije plek waar honden wel mogen lopen. Aangezien het in alle gevallen bij een waarschuwing bleef, is er in de observaties geen wezenlijk verschil in optreden door de stadswachten.

Tijdens de meeloopdiensten is er geen enkele keer een burger op heterdaad betrapt bij het laten poepen van zijn hond waar dat niet mag. Een enkele keer wordt een hond in de gaten gehouden, maar wordt er niet bewust gewacht op een eventuele overtreding:

*Een vrouw loopt in een straat met een klein hondje, aangelijnd. Het hondje snuffelt aan een stadswacht. De vrouw loopt dezelfde richting op als wij. De stadswacht houdt met een schuin oog de vrouw en het hondje in de gaten. Het hondje poept niet. Even later als we de West-Kruiskade oplopen, zegt de stadswacht: ‘Ja, je kan natuurlijk niet gaan blijven staan en wachten.’ (‘s middags, Oude Westen, twee boa’s).*

Enkele keren worden stadswachten door een burger vanwege de hondenpoep aangeklampt. Dat kan gaan om hondenpoep vlakbij een specifieke woning, maar ook om overlast door hondenpoep in de wijk:

*Een blowende man in een portiek van zijn huis spreekt de stadswachten aan. Hij vertelt dat zijn buurman zijn hond voor zijn deur laat poepen. Er liggen flinke drollen. De burger zegt dat hij de buurman drie keer heeft aangesproken, maar zonder resultaat. De ene stadswacht vraagt op welk tijdstip dit voorkomt, maar de man heeft dit niet bijgehouden. De andere stadswacht vraagt het huisnummer van de buurman en krijgt deze. Hij maakt*



*een schriftelijke aantekening. De burger bedankt ons. ('s ochtends, Tarwewijk, twee boa's).*

*In het Oude Noorden klampt een vrouw met een hond de stadswachten aan. Zij doet haar beklag over alle hondenpoep en al het zwerfvuil. Het is daar aan het verloederen en stadswachten moeten daar iets aan doen. De stadswachten zeggen dat er speciale hondenacties zijn, maar de vrouw gelooft dat niet, omdat het 'dan echt niet zo'n vieze zooi zou zijn. Zelf heb ik keurig zo'n zakje. Ik zie niets anders dan drollen, drollen en drollen'. De stadswachten leggen uit dat handhaving moeilijk is, omdat ze op heterdaad moeten kunnen betrappen. De vrouw antwoordt dat ze dan maar in burger moeten handhaven, maar volgens een stadswacht gebeurt dat ook. De vrouw gelooft dat niet. 'Ga dan van 6 tot 2 lopen'. Dat zou ook gebeuren. De vrouw gelooft er niets van. 'Dan moet je toch resultaat zien?'. De stadswacht zegt dat ze er alle begrip voor heeft. Ze zal het nog eens aan de orde stellen. ('s ochtends, Oude Noorden, twee fiscalisten).*

In de genoemde voorbeelden heeft de rekenkamer niet vastgesteld dat de toezeggingen aan de burgers na zijn gekomen. In de debriefings aan het eind van de werkdag zijn ze in ieder geval niet aan de orde gekomen. Zoals uit het tweede citaat blijkt, is het handhaven volgens de desbetreffende stadswacht moeilijk, omdat er op heterdaad zou moeten worden betrapt. Ook de herkenbaarheid van stadswachten (hun geel-donkerblauwe uniform) zou handhaving bemoeilijken. Om deze redenen zijn er aparte hondenpoepacties (zie kader). Deze heeft de rekenkamer niet bijgewoond.

#### **hondenpoepacties**

Van tijd tot tijd worden er speciale hondenpoepacties gehouden. Dit gebeurt op tijdstippen waarop de kans op poepende honden het grootst is (in de vroege ochtend). In een groepsinterview met de clustermanagers is aangegeven dat in het verleden burgeracties werden gedaan, maar dat dit optreden in burger 'tot een aantal forse misverstanden heeft geleid, dus het acteren in burger is lastig'. Forse taalvaardigheid en communicatietechnieken zouden nodig en 'dat heeft niet iedereen'. Wanneer je als stadswacht zichtbaar zou zijn, dan zou de pakkans nihil zijn. Controles in burger worden door Stadstoezicht niet meer toegestaan. In hoofdstuk zeven wordt dieper ingegaan op de resultaten van hondenpoepacties.

#### **5-7 persoonsoverlast**

*Tijdens de reguliere diensten wordt zelden gecontroleerd op overlastgevers. Als het gebeurt op jongeren, is de controle nogal ongericht. Controles op overige overlastgevers zijn meer gericht. Situaties met wildplassen komen zelden voor. In één daarvan hebben de stadswachten onvoldoende doorgepakt.*

Van de in totaal 1.102 observaties tijdens de reguliere diensten hebben er 22 betrekking op (mogelijk) overlastgevende personen (2%). Het gaat hierbij om bijvoorbeeld hangjongeren, wildplassers, slapers of overige overlastgevers.

Geen enkele keer is er daadwerkelijk sprake geweest van contact met overlastgevende jongeren of hangjongeren. Dat gold ook voor de meegelopen avonddiensten. De rekenkamer heeft drie maal meegemaakt dat er bewust is gecontroleerd op hangjongeren. Dit gebeurde in alle gevallen naar aanleiding van een verzoek daartoe



in de briefing aan het begin van de dienst. Deze controles vonden in de ochtend en de middag plaats. Er is daarbij niet op vooraf afgesproken tijden gecontroleerd of op momenten dat de kans het grootst is daadwerkelijk jongeren aan te treffen. De controles bestonden uit eenmalig langs de desbetreffende plek rijden en niet uit langduriger posten. De rekenkamer heeft niet meegemaakt dat er ook 's avonds op overlastgevende hangjongeren is gecontroleerd, wanneer de kans op het daadwerkelijk aantreffen van hangjongeren toch groter is. Controles op hangjongeren vinden na 22.30 uur 's avonds in principe niet plaats. Op dat tijdstip eindigen namelijk de avonddiensten met een debriefing. De controle op hangjongeren is daarmee tamelijk ongericht.

#### straatcoaches

In 2011 is in het Nieuwe Westen een pilot met zogenoemde straatcoaches gestart. Dit zijn stadswachten die na een korte training van enkele weken louter op jongeren worden ingezet. De straatcoaches gaan gericht naar bepaalde plaatsen waar potentieel overlastgevende jongeren zijn te verwachten om met hen in gesprek te raken. Het idee is onder meer dat het overlastgevend en hinderlijk gedrag van jongeren wordt gestopt. De pilot is in 2011 gestart en in januari 2012 geëvalueerd (zie hoofdstuk 7). In april 2012 is besloten de pilot uit te breiden naar Bospolder-Tussendijken. Hiermee wordt het aantal straatcoaches van 8 naar 12 uitgebreid. In 2013 wordt er mogelijk een stedelijk team van straatcoaches geformeerd.

Stadswachten kunnen ook controleren op drugsgebruikers, slapers, uit containers etende zwervers of andere overlastgevende individuen. In de desbetreffende observaties is er zelden sprake van het aantreffen en wegsturen van mensen. In praktisch alle gevallen is er sprake van een surveillance (op bijvoorbeeld het Brienenoordeiland, in het winkelcentrum Zuidplein tegen sluitingstijd, rondom de Pauluskerk), zonder de noodzaak te handelen. In één geval werd daadwerkelijk iemand aangetroffen, een drugsgebruiker onder een brug, die zonder problemen kon worden weggestuurd. Dit type surveillances werd gericht op bepaalde tijdstippen gedaan:

*Het is half acht in de ochtend, nog donker en het regent. We lopen een achteraf steegje in, nabij een bouwplaats en kijken of we slapers aantreffen. Bij een warme luchtkoker treffen we allerlei kartonnen dozen als bed aan. Ondanks het weer en het vroege tijdstip is de slaper al vertrokken. ('s ochtends, centrum, twee boa's).*

In het Oude Westen, in het bijzonder rondom de West-Kruiskade, noteren de stadswachten de aanwezigheid van (voormalige) notoire overlastgevers in een schriftje, ook als zij slechts langslopen. De desbetreffende stadswachten zijn zeer bekend met de wijk en kennen veel overlastgevers ook goed. De kennis van deze stadswachten kan gebruikt worden voor dossieropbouw over overlastgevers, waarmee onder meer de politie en het OM hun voordeel kunnen doen.

Een aparte categorie overlastgevers waarbij stadswachten handhavend mogen optreden, zijn wildplassers. Driemaal is wildplassen tijdens de observaties aan de orde gekomen, waarvan één waarschuwing. In een ander geval, waarover een stadswacht vertelde, liet een stadswacht zich van een opvoedende kant zien, waarbij zij zonder te beboeten een groot effect heeft geboekt:

*Een stadswacht vertelt dat ze een man een keer heeft aangesproken op wildplassen en heeft hem toen gesommeerd bij omwonenden een emmer sop te halen en de plek schoon te schrobben waar hij geplast had. De man heeft dat toen gedaan en geen bekeuring gekregen. Sinds die tijd groeten ze elkaar, de man zit heel vaak in hetzelfde café voor het raam. ('s middags, Oude Westen, twee boa's)*

In een derde geval werd een wildplasser echter gedoogd:

*We zien een man die staat te plassen, op een auto van Stadstoezicht. De stadswacht spreekt hem aan, waarna de man op zijn broek plast. De stadswacht laat hem gaan. Hij zegt dat de man ziek is en er niks aan kan doen. ('s avonds, centrum, twee boa's).*

Naar het oordeel van de rekenkamer traden de stadswachten in het laatste geval te lankmoedig op, hetgeen in een groepsinterview door de clustermanagers werd onderkend. Een evidente overtredding van wildplassen lieten zij volledig passeren, nota bene tegen een auto van Stadstoezicht, waarbij de kans op herhaling groot is. Daarbij komt dat de stadswachten klaarblijkelijk wisten dat er met deze persoon wat aan de hand was, maar in hun handelen hebben zij daar niets mee gedaan. Er is bijvoorbeeld geen aantekening of melding gemaakt, waardoor de kans werd gemist dat hulpverlenende instanties zich over de man konden ontfemen of er geen dossier kon worden opgebouwd. Dit optreden onderscheidt zich daarmee van het handelen van stadswachten in het Oude Westen, waarbij de aanwezigheid van (voormalige) overlastgevers structureel in kaart wordt gebracht.

#### **5-8 gastheerschap en overige contacten**

*14% van de observaties heeft betrekking op het gastheerschap van stadswachten, zoals dienstverlenend optreden en praatjes maken en groeten. De meeste stadswachten handelen daarbij correct en professioneel, maar er zijn ook situaties waarbij de stadswacht bij burgers verkeerde of onvolledige verwachtingen wekt. Stadswachten ontmoeten over het algemeen weinig dedain van burgers, maar ongelukkig handelen kan dit wel snel oproepen.*

Tijdens de meeloopdiensten heeft de rekenkamer verschillende observaties gedaan die geen betrekking hebben op toezicht of handhaving op het gebied van veilig, schoon en heel of kleine ergernissen, maar primair gerelateerd zijn aan de fysieke aanwezigheid op straat. Het gaat in veel gevallen om het zogenoemde gastheerschap, waarbij stadswachten vaak een actieve dienstverlenende rol hebben. Vanwege de positieve lading rekenen we praatjes, groeten en een hoffelijke bejegening door burgers evenzeer tot het gastheerschap. In totaal deed de rekenkamer 156 van dergelijke observaties. Dat is 14% van het totaal. Daarnaast tekende de rekenkamer ook nog enkele observaties op, waarbij burgers zich zonder directe aanleiding negatief over de stadswachten uitlieten.

#### **dienstbaarheid**

In bijna de helft van deze categorie observaties is er sprake van dienstbaarheid van de stadswacht aan een burger (73 observaties). De stadswacht wordt daarbij herkend als een min of meer officieel figuur die hulp kan bieden. Niet verrassend betreft het vaak beantwoorden van vragen over parkeren. De vragen hebben bijvoorbeeld betrekking op waar een chipknip kan worden opgeladen, of het betaald parkeren is, tot hoe laat het betaald parkeren is, de grenzen van de vergunningssectoren, de geldigheid van tickets en of er met park line betaald kan worden. Op dit soort relatief technische vragen wisten de stadswachten een juist antwoord te geven. De vragen werden over het algemeen op een correcte en vriendelijke manier door de stadswachten

beantwoord, ook als een burger eerder een fiscale boete heeft gekregen, hoewel in dit specifieke geval de stadswachten de weg niet helemaal konden uitleggen:

*Een auto komt langszij en de bestuurster wil de stadswachten wat vragen. Ze heeft een bon gekregen, maar het kaartje was van het dashboard gedwarreld. De stadswachten verwijzen haar door naar Westblaak (het hoofdkantoor van de dienst Gemeentebelastingen), waar ze het recht kan laten zetten. De vrouw komt niet uit Rotterdam en vraagt hoe ze daar moet komen. De stadswachten kunnen het haar echter niet uitleggen. De vrouw zegt dat ze het wel zal vinden. Een en ander verloopt in een uitermate vriendelijke sfeer. ('s middags, Boulevard op Zuid, een boa en een fiscalist)*

Ook op sommige meldingen of verzoeken tijdens de dienst wordt adequaat gereageerd:

*Een man in een auto stopt bij ons. Hij meldt dat er een invalidenparkeerplaats is, maar dat de eigenaar ervan al enige tijd in een verzorgingstehuis zit. De man vraagt of de vergunning opgeheven kan worden, zodat het weer een gewone parkeerplaats is. De stadswacht antwoordt dat hij zal (laten) nagaan of dit mogelijk is. Aan het eind van de dag bij terugkeer op de Piekstraat (het kantoor van cluster Zuid) meldt hij dit aan een meerdere. Enkele weken later, als we weer meelopen, blijkt de invalidenparkeerplaats opgeheven. De oorspronkelijke eigenaar had hem inderdaad niet meer nodig. ('s ochtends, Tarwewijk, twee boa's)*

Niettemin is de rekenkamer vijf situaties (dat is ongeveer 6% van de dienstverlenende optredens) tegengekomen waarbij het antwoord of handelen van de stadswacht evident onjuist of onvolledig was, waardoor verkeerde verwachtingen of beelden (konden) worden gewekt. Wanneer een burger bijvoorbeeld vraagt naar de coulancetijd bij verlopen parkeertickets, antwoordt de stadswacht ten onrechte tien minuten. Dit zou in de toekomst nodeloos kunnen leiden tot discussie van de burger met een andere stadswacht die de officiële coulancetijd van vijf minuten aanhoudt. In een ander geval klaagt een burger op de Boulevard op Zuid over de parkeeroverlast in achterliggende wijk waar hij woont. De stadswachten zijn volgens hem daar onzichtbaar. De stadswacht stelt daarop dat daar regelmatig wordt gecontroleerd en hij bedankt de burger voor de tip, maar hij doet geen toezegging dit verder te melden of daar een rondje te gaan maken. De man in kwestie druipt vervolgens af. Het is niet ondenkbaar dat deze burger zich uiteindelijk niet serieus genomen voelt of dat hij het beeld krijgt dat stadswachten niets met signalen van burgers doen. In een derde voorbeeld vraagt een burger de stadswachten in een bepaalde straat op parkeeroverlast controleren. Dit wordt wél toegezegd, maar tijdens de dienst komen zij daar niet meer. Ook in andere situaties (zoals auto's die de weg blokkeren) werden klachten aangehoord, maar deden de stadswachten voor de burger niets zichtbaars.

Naast vragen over parkeren wordt stadswachten ook de weg gevraagd. De weg vragen wordt niet alleen vooral in het centrum door bijvoorbeeld toeristen gedaan, maar in alle wijken. Zo goed als alle keren kon de desbetreffende stadswacht de weg vertellen.

#### **overig contact burgers**

Relatief vaak maken stadswachten praatjes, groeten zij mensen, worden zij gegroet of tonen burgers zich hoffelijk (74 observaties; bijna 7% van het totaal). Het zijn niet zozeer relatief willekeurige voorbijgangers waarmee gesproken wordt, maar vaak winkeliers. De gesprekken gaan over van alles; het weer, de toestand in de wereld of specifieke problemen waarmee de winkelier kampt. De meeste van dit soort gesprekken – die erg vriendschappelijk overkomen – worden vooral gevoerd door

stadswachten die zeer vertrouwd zijn met de wijk of straat. De desbetreffende stadswachten komen al zo lang en zo vaak in de straten dat de meeste middenstanders met hen vertrouwd zijn geraakt. Daarmee zijn zij duidelijk de ogen en oren van een relatief kwetsbaar deel van de wijk.

Met burgers worden ook 'praatjes voor de vaak' gemaakt, maar in mindere mate. Het initiatief ligt veelal bij de burgers zelf. De stadswachten negeren dat niet, maar gaan het gesprek aan, ook al onderbreekt dat hun dienst. Ook krijgen stadswachten positieve opmerkingen toegeworpen ('goed werk dat jullie doen'), worden zij beleefd gegroet en laten automobilisten hen buiten het zebrapad vriendelijk oversteken. Het is de rekenkamer wel opgevallen dat hier geen sprake is van een dwarsdoorsnede van de Rotterdamse bevolking. Vooral vrouwen en oudere autochtonen toonden zich uit zichzelf vriendelijk en beleefd richting de stadswachten. Met kinderen wordt nog wel eens een dolletje gemaakt.

Dit betekent niet dat de overige Rotterdammers per se een negatieve basishouding ten opzichte van stadswachten ten toon spreiden. Over het algemeen valt de frequentie van een 'spontane' negatieve bejegening mee. Afgezien van vervelende opmerkingen van burgers die beboet worden, zijn er in slechts vier gevallen zonder directe concrete aanleiding negatieve opmerkingen richting stadswachten gemaakt.<sup>107</sup> Het gaat dan om opmerkingen als 'nou, daar gaat ons belastinggeld', 'hé, ga eens werken' of simpelweg de verwensing 'lul'. In alle gevallen werden de opmerkingen veilig vanuit een rijdende auto of bijvoorbeeld de vierde verdieping van een gebouw gemaakt. Soms wordt het dedain voor een stadswacht subtieler geuit, bijvoorbeeld door niet voor een stadswacht opzij te gaan of tijdens het passeren expres (maar gespeeld per ongeluk) tegen een stadswacht aan te lopen.

De stadswachten reageerden niet op al dit soort confrontaties, wat verstandig is. In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht aan de rekenkamer aangegeven dat in de afgelopen drie jaar bijna 300 handhavers te maken hebben gehad met fysiek geweld. De rekenkamer verwachtte op voorhand veel meer zichtbaar dedain richting de stadswachten waar te zullen nemen, te meer omdat medewerkers van Stadstoezicht daarop hadden gewezen. Stadswachten waarmee we liepen gaven desgevraagd aan dat een negatieve bejegening door burgers enkele jaren geleden veel vaker voorkwam, toen nog niet algemeen bekend kon zijn dat zij handhavende bevoegdheden hadden gekregen. Ook de clustermanagers meldden dit de rekenkamer. De rekenkamer acht het aannemelijk dat de bekendheid met de positie en bevoegdheden van stadswachten ervoor zorgt dat burgers hen minder snel negatief bejegenen. Of hier echter ook sprake is van een gegroeid gezag, of eerder van een afschrikwekkende werking van mogelijke boetes, is niet duidelijk.

Ten slotte moet vermeld worden dat stadswachten soms zelf wat ongelukkig kunnen handelen, waardoor zij onbedoeld negativiteit uitlokken, zoals het navolgende voorbeeld laat zien. In dit geval handelde de partner dusdanig professioneel dat de angel er relatief snel uit was, maar het voorbeeld laat zien dat verborgen dedain er gemakkelijk uit kan komen:

---

<sup>107</sup> En eveneens afgezien van enkele observaties waarbij stadswachten werden toegeschreeuwd door junks en dronkaards. Vaak zijn dit "bekenden" van de stadswachten en verliep een contact even later met hen weer uitermate vriendelijk.

Een stadswacht, X, staat een man te bekeuren. Het is een smalle eenrichtingsweg en het busje van de stadswachten blokkeert de straat. Inmiddels ontstaat een opstopping van boos toeterende auto's. X vraagt aan zijn partner (Y) het busje langs de stoep te parkeren. Dit doet zij, maar ze raakt daarbij de voorbumper van een geparkeerde auto. Dit is koren op de molen van de jongen die beboet wordt en zijn vrienden: 'He meissie, kom eens kijken dan, kom eens kijken wat je hebt gedaan'. Ze blijven stoken en tonen zichtbaar geen respect voor Y. Y wil vervolgens op een gegeven moment naar een auto met toeterende chauffeur achterin de rij lopen, maar wordt vanwege de gespannen sfeer meteen door X teruggeroepen, zodat hij niet alleen blijft staan. De jongen die bekeurd wordt, richt zich nu op Y en zegt 'dat met die auto moet je wel afhandelen hoor, ik heb jullie kenteken, dus ik weet je te vinden! Die auto is van mijn buurjongen!'. X reageert niet, geeft de jongen een bon en deze vertrekt zonder gedoe met zijn vrienden. X vraagt via de meldkamer om de adresgegevens behorend bij de auto die is geraakt en belt vervolgens aan. De eigenaar komt naar beneden en bekijkt de schade (enkele witte krassen op de bumper). De jongen vindt het allemaal wel best en zegt 'het is toch al een oude auto'. Hij hoeft geen schadeformulier en dergelijke en lijkt het wel jolig te vinden dat we bij hem hebben aangebeld. Hij bedankt daarvoor en gaat weer naar binnen. Terug in het busje is Y zichtbaar aangedaan door de wijze waarop het groepje jongeren haar behandelde. Met name dat ze geen respect voor haar als vrouw toonde, steekt haar. X prijst Y terecht dat ze rustig is gebleven en de situatie niet heeft laten escaleren ('s avonds, Nieuw-Mathenesse, één boa, één nog niet beëdigd boa).

#### 5-9 openbare orde bij evenementen

De rekenkamer heeft met stadswachten tijdens Chinees Oud en Nieuw meegelopen. Zij mochten daarbij niet verbaliseren. Hun optreden bestond primair uit toezicht houden en aanwezig zijn. Daaruit voortvloeiende contacten met burgers verliepen correct en professioneel.

De rekenkamer heeft ook meegelopen met een dienst bij een evenement. Aangezien de meeloopdiensten van november 2011 tot en met februari 2012 waren gepland, waren er niet veel evenementen waar dat kon. Uiteindelijk heeft de rekenkamer geobserveerd bij het Chinese Oud en Nieuw in het Oude Westen.

Deze dienst verschilde in diverse opzichten van een reguliere dienst:

- de stadswachten hadden niet hun handhavingsmiddelen bij zich. In het kader van een charmeoffensief zou er niet beboet of bekeurd worden;
- de primaire taak van de lopende stadswachten was aanwezigheid op straat en eventuele problemen door te geven;
- aanvullend aan de lopende stadswachten waren er permanent zogenoemde bikers. Deze deden het meeste corrigerende werk, als auto's bij afsluitingen wegsturen, assisteren bij verkeer regelen;
- de stadswachten opereerden onder toezicht en commando van de politie. Aan het begin van de dienst was er dan ook een briefing bij de politie.

De dienst was voor de stadswachten met wie we meeliepen bijzonder rustig. In de briefing was aangegeven om potentiële overlastgevers uit het wijkpark weg te sturen. Tijdens de surveillances bleken deze er niet te zijn. Het grootste deel van het werk bestond uit het beantwoorden van vragen van mensen ('wat is hier aan de hand', 'tot hoe laat is de weg afgezet', 'waar kan ik nu de tram pakken') en toezicht houden. Er gebeurde geen onverkwikkelijkheden, waardoor escaleren naar teamleider of politie niet nodig was. Een enkele keer bleek een afzetting verplaatst, waardoor verkeer er doorheen kon. Dit werd meteen opgelost. Auto's die onverhoopt toch op de West-

Kruiskade wisten te komen, werden door bikers weggestuurd. Tijdens de dienst maakten de stadswachten met vele mensen vriendschappelijke praatjes (ze zijn zeer bekend met de wijk). Er waren verder geen moeizame contacten met burgers.

#### 5-10 bikers

*De rekenkamer heeft twee bikersdiensten mee gefietst. De snelheid en actieradius van bikers maakt dat het karakter van hun werkzaamheden iets anders is dan dat van stadswachten te voet. Bikers kunnen snel ter plaatse zijn wat hen een ideaal instrument maakt om aan hulpvraag van collega's te kunnen voldoen. Zij zijn dan ook vaker betrokken bij aanhoudingen. Ook kunnen zij tijdens een dienst gemakkelijker vaker dezelfde plek aandoen wat helpt bij het aanpakken van overlast.*

Stadstoezicht beschikt naast stadswachten te voet ook over stadswachten op de fiets, dit zijn de zogenoemde bikers. De rekenkamer heeft twee diensten mee gefietst met bikers van Stadstoezicht. Een avonddienst in het cluster Zuid en een dagdienst in cluster West.<sup>108</sup> Bikers kunnen een groter gebied bestrijken en waar nodig snel ter plaatse zijn wanneer ze daartoe worden opgeroepen. Bikers zijn dan ook gemiddeld vaker betrokken bij aanhoudingen, de rekenkamer heeft dit in de meegefietste diensten niet meegemaakt. Er wordt om deze reden in de bikerstrainingen nadrukkelijk aandacht besteed aan aanhoudingsvaardigheden. Via hulpvraag van collega's op straat of de binnendienst worden ze opgeroepen en zijn snel (en als eerste) ter plaatse. Het snel ter plaatse zijn is een groot voordeel van de bikerteams.

Door de actieradius die bikers hebben, kunnen plaatsen waarvan het bekend is dat er overlast is achtereenvolgens en soms meerdere keren per dienst aangedaan worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor plaatsen waar potentieel verkeersoverlast optreedt op bepaalde uren van de dag of plaatsen waar jongerenoverlast is.

Een voorbeeld van het meerdere keren een plaats aandoen is het volgende:

*Een auto staat stil op de straat voor het Turkse consulaat. Hierdoor stroomt het verkeer niet meer door. De bestuurder kreeg een waarschuwing en werd verzocht de auto te verwijderen. Nadat de waarschuwing is gegeven fietsten de stadswachten door naar een volgende plaats om vervolgens direct daarna terug te keren naar de plaats van de waarschuwing. De auto stond er nog en de bestuurder is geverbaliseerd.*

Ten opzichte van het werk van de stadswachten die lopen wordt er relatief meer gehandhaafd op Mulderfeiten en minder op fiscale overtredingen. Dat is logisch gezien het feit dat een fiets te snel gaat om parkeerkaartjes te controleren en door deze snelheid meer (Mulder)feiten op het pad komen. In gebieden voor alleen vergunninghouders is wel snel te controleren wie een vergunning heeft en wie niet.

#### 5-11 overig

*Surveilleren en toezicht houden op straat is typerend voor een groot deel van de werkzaamheden van stadswachten. Meestal leidt deze taakin-vulling tot optreden, maar soms blijft het bij aanwezigheid op straat. Stadswachten vullen deze taak behoorlijk in. In één geval handelt een stadswacht discutabel door een burger – zonder geconstateerde overtreding – naar zijn identiteitsbewijs te vragen.*

---

<sup>108</sup> Op 28 februari 2012 heeft een onderzoeker van de rekenkamer een bikerstraining ondergaan en op 1 en 2 maart 2012 heeft deze onderzoeker mee gefietst.



In de categorie 'overig' hebben wij 38 observaties gedaan. Dit zijn observaties die niet onder één van de eerdere inhoudelijk geduide categorieën vallen. Meer dan de helft van deze observaties gaat over de aanwezigheid van stadswachten op straat zonder dat er een concrete interveniërende of handhavende actie uit voorkomt. Surveilleren en toezicht houden op straat is typerend voor een groot deel van de werkzaamheden van stadswachten. Vaak leidt dit tot een actie, maar soms niet en is het werk van de stadswacht feitelijk niet meer dan toezicht houden. De rekenkamer constateert dat stadswachten behoorlijk op straat aanwezig zijn.

In één van deze overige observaties treedt de stadswacht buiten zijn bevoegdheden door een burger te vragen naar zijn rijbewijs zonder dat hij deze nodig heeft voor het uitschrijven van een bekeuring:

*Achter ons wacht een bestelbus met een toeterende chauffeur. We hadden hem al eerder gezien toen hij voor ons ruimte maakte. Het viel de stadswacht op dat de bestuurder er zo jong uit zag. Wij maken nu geen ruimte voor hem, maar de stadswacht loopt naar hem toe en vraagt om zijn rijbewijs. Hij wil gelet op zijn jonge uiterlijk weten of hij een rijbewijs heeft. Dat heeft hij. ('s middags, Oud-Mathenesse, twee boa's)*

Volgens het OM is een stadswacht niet bevoegd iemand ter controle te vragen naar een identiteitsbewijs. Dit mag alleen als gevolg van een geconstateerde overtreding waarvoor de stadswacht bevoegd is te bekeuren. Dit zou dus een situatie zijn die niet onder de bevoegdheden of werkinstructies van de stadswacht valt. Deze casus is voorgelegd aan zowel OM, politie en de Nationale ombudsman en de clustermanagers. Ook zij waren allen van mening dat hier buiten de bevoegdheden van stadswachten om gehandeld is.<sup>109</sup> In ambtelijk wederhoor geeft Stadstoezicht echter aan dat de stadswacht deze bevoegdheid wel heeft, maar dat de burger mag weigeren. Hoe dat ook zij, de rekenkamer meent dat de stadswacht in dezen op zijn minst discutabel heeft gehandeld.

Een andere observatie is van een stadswacht die 'breed' kijkt en daarmee een signalerende functie vervult:

*Een stadswacht vertelt dat hij eerder deze week op nummer 16A een verdachte situatie heeft aangetroffen waar hij nog melding van wil maken. De ramen van dit pand zijn afgeplakt en er waren condensdruppels te zien op de ramen. Dit kunnen tekenen zijn van een wietplantage. ('s ochtends, Delfshaven, twee boa's)*

In de categorie 'overige observaties' is slechts een enkele keer contact met burgers, wat adequaat verlopen is. Zo is bijvoorbeeld een man aangesproken op het blokkeren van de doorgang terwijl hij een groot tapijt aan het uitmeten is. De stadswacht wijst hem hierop en de man geeft aan snel klaar te zijn en dan alles op te ruimen.

## 5-12 klachten over optreden

*Stadstoezicht ontving in 2011 meer klachten over het optreden van stadswachten dan in de twee jaren ervoor. Een groot deel van de klachten gaat over vermeende onrechtmatigheid en onzorgvuldigheid in het optreden van stadswachten, meestal naar aanleiding van parkeerboetes en naheffingsaanslagen. Dat stadswachten burgers minder correct zijn gaan*

---

<sup>109</sup> Verslag expertmeeting politie, OM en de Nationale ombudsman, 6 maart 2012; verslag groeps gesprek clustermanagers, 15 maart 2012.



bejegenen, blijkt niet uit de data. Een waarschijnlijke oorzaak van de toename van het aantal klachten is een grotere klaagbereidheid gecombineerd met verruimde mogelijkheden tot klagen.

Tabel 5-4 geeft een overzicht van de bij Stadstoezicht ingediende klachten over het optreden van stadswachten over de jaren 2009 tot en met 2011.

**tabel 5.4: klachten over stadstoezicht naar type klacht, 2009-2011**

	2009	2010	2011
bejegening	150	92	100
informatieverstrekking	24	38	54
kwaliteit product	43	19	101
onrechtmatigheid	204	130	232
onzorgvuldigheid	153	236	353
traag handelen	8	15	2
overig	50	23	270
<b>totaal</b>	<b>632</b>	<b>553</b>	<b>1.112</b>

Bron: klachtenregistratie Stadstoezicht, bewerking rekenkamer

Uit de tabel blijkt dat er in 2010 minder klachten over (het handelen van medewerkers van) stadstoezicht zijn dan in 2009, maar dat in 2011 het aantal klachten is verdubbeld. De meeste klachten in 2011 hebben betrekking op de categorieën onrechtmatigheid en onzorgvuldigheid, waarbij met name het aantal klachten over de eerste is toegenomen. Vaak gaat het hierbij om een klacht over een parkeerboete, die volgens de klager ten onrechte is opgelegd. Daarnaast is er een forse toename te zien van klachten in de categorie overig (het gaat dan bijvoorbeeld om defectmeldingen of klachten over het beleid). Dat stadswachten burgers minder correct zijn gaan bejegenen, volgt niet uit de data. Het aantal klachten over de bejegening is ongeveer gelijk aan als die in 2010 en maakt nog geen 10% uit van het totale aantal klachten. Op een totale ureninzet van 365.000 uur in 2011<sup>110</sup> is het totale aantal klachten van 1.112 overigens erg klein.

De verdubbeling van het aantal klachten in 2011 is opvallend. Driekwart van deze grote toename in het aantal klachten blijkt toe te schrijven aan klachten over het parkeerbeleid. Deze toename kan niet verklaard worden door meer naheffingsaanslagen. Uit paragraaf 7-3-2 blijkt namelijk dat er een dalende trend in het aantal naheffingsaanslagen is.

Een alternatieve mogelijke verklaring is dat stadswachten daadwerkelijk onzorgvuldiger zijn gaan handelen, met name bij de handhaving van het parkeerbeleid. In dit hoofdstuk hebben we weliswaar kritische kanttekeningen geplaatst bij het handelen van stadswachten, maar door de aard van de onderzoeksmethode kunnen we niet vaststellen dat stadswachten in 2010 zorgvuldiger handelden dan in 2011.

<sup>110</sup> Afkomstig uit HAS, de urenregistratie van de Stadstoezicht.

De afhandeling van de klachten zou wellicht kunnen wijzen op een toename van onzorgvuldigheid. In tabel 5-5 wordt aangegeven welk deel van de klachten gegrond werd verklaard. Dat percentage neemt door de jaren heen af. Er komen dus meer (parkeer)klachten binnen, maar een steeds kleiner deel ervan gegrond wordt verklaard. Ook dit verklaart dus niet de toename van het aantal klachten in 2011.

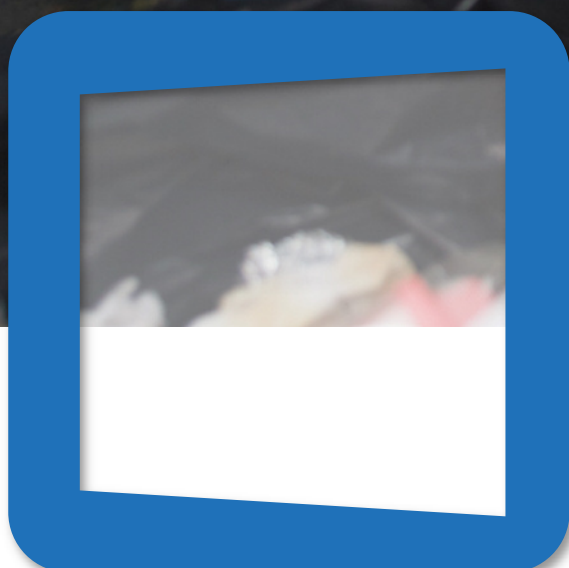
**tabel 5.5: aantallen (parkeer) klachten en percentages gegrond, 2009-2011**

	2009	2010	2011
aantal klachten	632	553	1.112
klachten gegrond (%)	202 (32%)	92 (17%)	158 (14%)
aantal parkeerklachten	250	116	527
parkeerklachten gegrond (%)	84 (34%)	17 (15%)	89 (17%)

Bron: klachtenregistratie Stadstoezicht, bewerking rekenkamer

Een plausible verklaring voor de toename in het aantal klachten is de toename van de klaagbereidheid van mensen, gecombineerd met verruimde mogelijkheden tot klagen. Klachten kunnen Stadstoezicht schriftelijk, telefonisch en via internet bereiken.<sup>111</sup> Het is goed denkbaar dat steeds meer mensen dat weten en gebruik maken van de mogelijkheid tot het indienen van een klacht.

<sup>111</sup> Volgens opgave van Stadstoezicht tijdens ambtelijk wederhoor: 42% telefonisch, 36% via internet, 22% schriftelijk.



## 6 verklaringen

### 6-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor de volgende onderzoeksvraag gepresenteerd: waardoor kunnen onvolkomenheden in het optreden van stadswachten worden verklaard? Voor de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer een analyse uitgevoerd van de bevindingen over het optreden van stadswachten uit hoofdstuk 5. Hieronder volgt eerst een korte toelichting op de analyse.

De bevindingen uit hoofdstuk 5 omvatten zowel positieve als negatieve beoordelingen van het geobserveerde optreden van stadswachten. Positieve bevindingen zijn bijvoorbeeld dat stadswachten burgers doorgaans correct bejegenen, dienstbaar zijn en soms in hun optreden weloverwogen afwegingen van de situatie maken om wel of niet handhavend op te treden. Negatieve bevindingen zijn bijvoorbeeld geconstateerde verschillen in optreden in vergelijkbare situaties, het niet durven doorpakken in situaties waarin dit wel nodig is en het niet optreden op bepaalde thema's. De analyse van de rekenkamer in dit hoofdstuk is, in lijn met bovengenoemde onderzoeksvraag, gericht op verklaringen voor de negatieve bevindingen. Dit betekent dus niet dat de rekenkamer louter onvolkomenheden heeft geobserveerd in het optreden van stadswachten.

Zoals we in hoofdstuk 5 aangaven heeft de rekenkamer onder meer twee groepsinterviews gehouden, een met experts van de politie, het Openbaar Ministerie en de Nationale Ombudsman en een met de clustermanagers van Stadstoezicht. In die bijeenkomsten heeft de rekenkamer voorbeelden van geobserveerd optreden van stadswachten ter beoordeling aan de aanwezigen voorgelegd. Input van deze bijeenkomsten is ook voor dit hoofdstuk gebruikt.

De eerstvolgende vier paragrafen geven vier verklaringen voor de meer negatieve bevindingen uit het vorige hoofdstuk die betrekking hebben op de wijze van aansturing van stadswachten, te weten schriftelijke werkinstructies (6-2), het delen van informatie (6-3), het leren invulling geven aan discretionaire bevoegdheid (6-4) en het sturen op bonnen en andere interventies (6-5). De paragrafen daarna betreffen de wijkgericht van de inzet (6-6), de samenwerking met de politie (6-7), de aansluiting van taken en competenties (6-8) en de druk van het imago en publieke opinie (6-9).

### 6-2 schriftelijke werkinstructies

*De schriftelijke werkinstructies van stadswachten waarborgen niet een eenduidig optreden. Dit verklaart dat stadswachten verschillend optreden in vergelijkbare situaties en dat stadswachten zelf bedachte beleidsregels hanteren.*

Voor het optreden van stadswachten is het noodzakelijk dat zij weten hoe zij moeten handelen als zij een overtreding constateren. Hiertoe hanteert Stadstoezicht onder meer werkinstructies die schriftelijk zijn vastgelegd. De rekenkamer heeft vastgesteld

dat stadswachten in vergelijkbare situaties soms coulant zijn en soms een boete opleggen. Daarmee dringt de vraag zich op in welke mate schriftelijke werkinstructies van stadswachten aanknopingspunten bieden voor het optreden van stadswachten in die situaties.

Met betrekking tot fiscale parkeerovertradingen heeft de rekenkamer in hoofdstuk 5 geconstateerd dat er verschillen zijn in het optreden van stadswachten in gevallen waarin contact is met de overtreder en dat stadswachten voor die gevallen individuele beleidsregels hanteren. Daarbij is aangegeven dat het contact meestal ontstaat doordat de overtreder de stadswacht bij zijn auto ziet staan en vervolgens naar de stadswacht toeloopt om een gesprek (meestal discussie) aan te gaan. De schriftelijke instructies voorzien niet in gevallen waarin de persoon naar zijn auto toe komt lopen nadat de stadswacht de overtrading heeft geconstateerd. Het is aannemelijk dat dit in zulke situaties het verschillend optreden van stadswachten en het hanteren van zelf bedachte beleidsregels verklaart.

Met betrekking tot fout parkeren heeft de rekenkamer in hoofdstuk 5 geconstateerd dat in vergelijkbare situaties soms een boete wordt gegeven en soms alleen wordt gesommeerd om het voertuig te verplaatsen. De werkinstructies bieden geen aanknopingspunten of stadswachten in die situatie moeten bekeuren of gedogen. Daarmee vindt de rekenkamer het aannemelijk dat ook dit verschil in optreden van stadswachten bij fout parkeren kan worden verklaard doordat de werkinstructies niet in die situatie voorzien.

De rekenkamer heeft ook verschillen in optreden geconstateerd in vergelijkbare situaties met betrekking tot verkeersovertradingen (fietsen op de stoep, doorlopen bij rood licht, tegen de rijrichting in rijden). Voor het optreden bij deze overtradingen zijn wel de bevoegdheden van stadswachten schriftelijk vastgelegd, maar zijn er geen specifieke schriftelijke werksinstructies opgesteld over hoe de stadswacht op moet treden. Daarmee zijn er geen instructies die eenduidig optreden bij deze overtradingen waarborgen.

### **6-3 delen van informatie**

*Dagelijkse briefings en debriefings van stadswachten zijn onvoldoende systematisch. Niet alle relevante informatie over concrete situaties in de wijken wordt systematisch vastgelegd. Informatie over handhavingsituaties wordt onvoldoende gedeeld.*

De rekenkamer heeft herhaaldelijk geconstateerd dat stadswachten op straat worden geconfronteerd met situaties waarin zij aangeven daarover onvoldoende informatie te hebben om te kunnen handhaven. Het betreft dan bijvoorbeeld geparkeerde bedrijfsvoertuigen waarvan niet bekend is of zij een ontheffing hebben, fout geparkeerde auto's in een wijk waarvan niet duidelijk is of er gedoogd of juist gehandhaafd moet worden of te ver op de stoep geplaatste winkeluitstallingen waarbij niet duidelijk is of Stadstoezicht de betreffende winkelier hier al eerder op heeft aangesproken. Daarmee dringt de vraag zich op hoe binnen Stadstoezicht het beheren en delen van informatie over concrete situaties is georganiseerd.

#### **informatie vastleggen en beheren**

Uit informatie van de clustermanagers komt naar voren dat de wijze waarop binnen de clusters wordt omgegaan met het beheer van relevante informatie over concrete situaties in de wijken niet optimaal is. Zo wordt volgens de clustermanagers niet alle

informatie over concrete situaties die stadswachten tijdens hun dienst aantreffen systematisch vastgelegd.

#### **briefing en debriefing**

In *briefings* aan het begin van een dienst geven leidinggevendenden mondeling extra instructies aan stadswachten, onder meer over hoe moet worden opgetreden in specifieke situaties. Aanleiding voor die extra instructies kan bijvoorbeeld zijn dat voor een bepaald gebied met de deelgemeente is afgesproken om op bepaalde overtredingen streng te handhaven, of juist om te gedogen. De rekenkamer heeft geconstateerd dat briefings in de clusters op verschillende manieren worden uitgevoerd. Soms wordt een powerpointpresentatie gegeven waarin aandachtspunten worden meegegeven voor de surveillance, soms wordt alleen mondeling informatie gegeven.

Bij de observaties is het de rekenkamer bovendien opgevallen dat relevante informatie over situaties die zij tijdens de dienst hebben aangetroffen, niet systematisch worden teruggekoppeld in de *debriefings* aan het einde van de dienst. Ten eerste wordt niet altijd een debriefing gehouden aan het einde van een dienst. Ten tweede wordt in de debriefings door de teamleiders niet systematisch naar die informatie gevraagd. In de meeste debriefings die de rekenkamer heeft meegemaakt bestond de debriefing vooral uit een rondvraag hoe de dienst in het algemeen was verlopen. De rekenkamer heeft in geen van de meeloopdiensten meegemaakt dat op systematische wijze moeilijke handhavingssituaties werden besproken. Dat heeft als consequentie dat die informatie ook niet aan stadswachten kan worden meegegeven in briefings bij aanvang van de volgende dienst. De clustermanagers hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat debriefen bij Stadstoezicht een instrument is dat 'echt nog in ontwikkeling is.'

#### **6-4 leren invulling geven aan discretionaire bevoegdheid**

*Stadswachten leren te weinig hoe ze invulling moeten geven aan hun discretionaire bevoegdheid. Stadswachten en leidinggevendenden spreken onvoldoende met elkaar en in het team over ervaringen met handhavingssituaties. Dit beperkt het realiseren van een eenduidig optreden van stadswachten. Stadswachten worden na hun opleiding te weinig getraind en begeleid in de praktijk. Stadswachten worden hierdoor beperkt in het leren om door te pakken en in het ontwikkelen van een eenduidig optreden, wat verklaart dat stadswachten verschillend optreden in vergelijkbare situaties en vaak niet doorpakken waar nodig.*

#### **te weinig intervisie**

Zoals hierboven aangegeven voorzien de werkinstructies niet altijd in aanknopingspunten voor een eenduidig optreden van stadswachten en verklaart dit verschillen in optreden van stadswachten bij onder meer fiscale parkeerovertradingen, fout parkeren en verkeersovertradingen. Volgens de clustermanagers is het in veel gevallen ook niet mogelijk om via schriftelijke werkinstructies een eenduidig optreden voor te schrijven. De stadswacht moet hierbij volgens de clustermanagers zelf de situatie afwegen vanuit zijn discretionaire bevoegdheid om wel of geen bekeuring te geven. Zo kan het bijvoorbeeld bij fout parkeren relevant zijn of er voldoende parkeerruimte is op de betreffende locatie. Een ander voorbeeld betreft het optreden bij het aantreffen van illegaal aangeboden afval op straat. Soms wordt dan door stadswachten een buurtonderzoek gedaan, soms niet. Ook die afweging valt onder de discretionaire bevoegdheid van stadswachten en is volgen de clustermanagers niet in schriftelijke werkinstructies vast te leggen.



Het bovenstaande impliceert dat eenduidig optreden op een andere manier moet worden gerealiseerd, met name voor situaties waarin de stadswacht veel situationele afwegingen moet maken. Een aangewezen instrument hiervoor is het in teamverband bespreken van concrete ervaringen met handhavingsituaties. De rekenkamer heeft echter geconstateerd dat stadswachten handhavingsituaties vaak achteraf niet bespreken in het team. De clustermanagers hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat dit probleem bij hen bekend is. Zij gaven verder aan dat hierbij het optreden van de teamleiders een rol speelt. Er zijn volgens de clustermanagers teamleiders die in debriefings te weinig doorvragen.

Een gevolg van het niet bespreken van handhavingsituaties is dat stadswachten intern onvoldoende feedback en advies krijgen van hun leidinggevendenden over hun wijze van optreden. Dit beperkt de mogelijkheid van stadswachten om een eenduidig optreden te ontwikkelen en draagt er naar het oordeel van de rekenkamer toe bij dat individuele beleidsregels blijven voortbestaan.

#### **te weinig training en begeleiding in de praktijk**

In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat verschillen in optreden ook ontstaan doordat sommige stadswachten in lastige handhavingsituaties waarbij contact is met de overtreder wél doorpakken en andere stadswachten de confrontatie uit de weg gaan en coulant zijn. Dat stadswachten in dergelijke situaties vaak niet doorpakken is bij Stadstoezicht bekend. De clustermanagers hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat stadswachten het moeilijk vinden om de confrontatie aan te gaan met overtreders. Naar het oordeel van de rekenkamer beperkt dit stadswachten wel in het uitoefenen van hun discretionaire bevoegdheid.

Een verklaring voor het niet durven doorpakken is dat de opleiding van stadswachten, naast het leren van theoretische kennis van regels en bevoegdheden, vooral is gericht op fysieke vaardigheden in relatief weinig voorkomende extreme situaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de RTGB –toetsing en voor de IBT-trainingen die elke stadswacht doorlopend 2 uur per week volgen. Het gaat dan om situaties waarin geweld van de overtreder dreigt of de stadswacht zelf fysiek moet optreden bij een aanhouding. De opleiding is echter weinig gericht op het in de praktijk trainen van dagelijks voorkomende handhaving waarbij verbale communicatie is met overtreders. Ook na de opleiding worden stadswachten vooral getraind op het onderhouden van theoretische kennis en fysieke vaardigheden en weinig op communicatieve vaardigheden en interactie met overtreders.

De clustermanagers hebben aangegeven dat dit probleem de aandacht heeft binnen Stadstoezicht. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat in cluster Noord in 2011 is ingezet op extra training van stadswachten, onder meer door ‘coaching on the job’, waarbij een extern ingehuurde professional (een brigadier van politie) in burger meeloopt met een stadswacht en hem traint aan de hand van concrete handhavingsituaties. De andere clusters kennen genoemde training niet. De coaching is bovendien recent vanwege bezuinigingen bij Stadstoezicht geschrapt. In ambtelijk wederhoor heeft Stadstoezicht aan de rekenkamer aangegeven dat per cluster praktijkbegeleiders zijn toegewezen. Uit de toelichting die Stadstoezicht hierop desgevraagd aan de rekenkamer heeft gegeven komt naar voren dat die praktijkbegeleiding niet structureel voor iedere stadswacht plaats vindt, maar alleen als blijkt dat voor ‘een of meer startende handhavers nog aanvullende her- en bijscholing nodig is’.



Niettemin is naar het oordeel van de beperkte training en begeleiding in de praktijk een oorzaak voor het niet durven doorpakken van stadswachten. Zoals de rekenkamer in hoofdstuk 4 heeft geconstateerd gaan stadswachten de straat op zodra ze de basisopleiding hebben afgerond. Ze hebben dan echter nog niet de hele opleiding tot handhaver nog afgerond. De vereiste sociale en fysieke vaardigheden hebben zij dan nog niet volledig geleerd. Stadstoezicht heeft aan de rekenkamer aangegeven dat minder ervaren stadswachten in het dienstrooster worden gekoppeld worden aan ervaren stadswachten. Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer echter nog geen sprake van structurele begeleiding. De politie en het Openbaar Ministerie hebben de rekenkamer aangegeven dat het leren van praktijksituaties van belang is voor handhavers in de openbare ruimte.

#### 6-5 sturen op bonnen en andere interventies

*Stadswachten worden onder meer beoordeeld op aantallen bonnen en andere interventies. De beoordeling op interventies wordt in de praktijk door stadswachten geïnterpreteerd als een bonnenquotum. Het 'bonnen schrijven om bonnen te produceren' wordt hierdoor in de hand gewerkt.*

Dat binnen Stadstoezicht zogenoemde 'bonnenquota' worden gehanteerd, wordt door stadswachten verschillend beleefd. De rekenkamer heeft stadswachten gesproken die aangaven tijdens een dienst tien of twaalf bekeuringen te moeten schrijven. Er zijn echter ook stadswachten die tegenover de rekenkamer hebben aangegeven dat het aantal bekeuringen geen rol speelt bij hun personeelsbeoordeling.

Uit informatie van de clustermanagers maakt de rekenkamer op dat bij de beoordeling van stadswachten niet alleen gekeken wordt naar het aantal bekeuringen, maar ook naar andere 'interventies'. Van stadswachten wordt verwacht dat zij dagelijks een aantal interventies plegen. Dat kan een bekeuring kan zijn, maar bijvoorbeeld ook een MSB-melding of scan van een parkeervergunning. Hierbij geldt het beginsel van 'comply or explain'. Dit betekent dat een stadswacht die minder dan tien interventies haalt, moet uitleggen wat de verklaring daarvoor is.

Het afspreken en sturen op het aantal door stadswachten gepleegde interventies is vanuit organisatorisch perspectief begrijpelijk. Het functioneren van medewerkers dient immers aan de hand van concrete resultaten beoordeeld te kunnen worden. Het aantal interventies is daarbij, mede gelet op het functieprofiel, een voor de hand liggende indicator. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat deze wijze van sturing eenzijdig is gericht op het produceren van bonnen. Zo is er geen sprake van een extra financiële beloning voor stadswachten wanneer zij een bepaald quotum realiseren of juist overtreffen.

Dit laat onverlet dat een stadswacht aan zijn leidinggevende minder over zijn functioneren hoeft uit te leggen als hij voldoet aan het verwachtingspatroon van bijvoorbeeld tien bekeuringen. Daarmee is dat feitelijk een prikkel voor stadswachten om die tien interventies ook daadwerkelijk te realiseren. Het is daarbij evident dat het schrijven van een bekeuring zonder contact met de overtreder voor stadswachten een relatief makkelijk uit te voeren interventie is. De observaties in hoofdstuk 5, waarbij stadswachten soms bekeuringen uitschrijven louter om bonnen te produceren, ondersteunen dit.

Kortom, het sturen op interventies wordt in de praktijk door stadswachten geïnterpreteerd als een bonnenquotum, wat 'bonnen schrijven om bonnen te produceren' in de hand werkt. De clustermanagers hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat zij dit optreden niet goedkeuren, maar weten dat het gebeurt.

#### 6-6 **wijkgerichtheid van de inzet**

*Stadswachten kennen niet altijd de wijk waarin zij optreden. Als gevolg van reorganisaties binnen Stadstoezicht is de wijkgerichtheid van de inzet van stadswachten verminderd. Hierdoor zal de kwaliteit van de handhaving door stadswachten verminderen en zullen zij minder in staat zijn om invulling te geven aan het functioneren als 'ogen en oren in de wijk'. Dit doet afbreuk aan de rol van stadswachten die in het collegewerkprogramma wordt beoogd.*

In hoofdstuk 5 heeft de rekenkamer geconstateerd dat stadswachten afspraken met deelgemeenten over handhaven op fout parkeren niet altijd consequent uitvoeren. Een verklaring hiervoor is dat stadswachten niet altijd de wijk kennen waarin zij optreden. Zij worden daardoor geconfronteerd met situaties waarin zij niet weten hoe ze moeten optreden. Het kan daarbij uiteraard ook gaan om andere thema's dan fout parkeren. Tijdens de meeloopdiensten heeft de rekenkamer bijvoorbeeld geobserveerd dat stadswachten niet optreden bij het aantreffen van een fietswrak en bij het constateren van een winkeluitstalling die te ver op de stoep was geplaatst. In deze gevallen gebruikten de stadswachten daarbij als argument 'het is mijn wijk niet'.

Van de clustermanagers heeft de rekenkamer vernomen dat het wijkgericht inzetten van stadswachten door reorganisatie als gevolg van bezuinigingen onder druk is komen te staan. Stadswachten worden sinds de reorganisatie meer 'flexibel' ingezet, wat in de praktijk betekent dat zij minder in een vaste wijk surveilleren. Gelet op het bovenstaande vindt de rekenkamer het aannemelijk dat de verminderde wijkgerichtheid van de inzet de kwaliteit van de handhaving zal verminderen. Zo heeft de rekenkamer geobserveerd dat stadswachten die in hun eigen wijk surveilleren situaties kennen en daarop hun optreden baseren. Voorbeelden van die observaties zijn het aantreffen van een autowrak, waarvan de stadswacht weet dat eerder een bericht gestuurd is aan de politie om het wrak weg te halen. De stadswacht in dit voorbeeld nam meteen contact op met de betreffende politiefunctionaris om afspraken te maken over het alsnog verwijderen van het wrak. Ander voorbeeld is de handhaving op wanbetalers van parkeerbekeuringen. Op basis van het kenteken kan de stadswacht checken of het een wanbetaler betreft. Als dit inderdaad het geval is kan de stadswacht binnen enkele minuten regelen dat de betreffende auto een wielklem krijgt. De rekenkamer heeft dit enkele keren geobserveerd. Stadswachten die in hun eigen wijk surveilleren weten op welke kentekens ze moeten letten (het betreft vaak kentekens uit een van de MOE-landen) en in welke straten ze deze kunnen aantreffen.

De verminderde wijkgerichtheid beperkt daarnaast de mogelijkheid van stadswachten om invulling te geven aan het functioneren als 'ogen en oren in de wijk'. Voor die taak is immers relevant dat de stadswacht de wijk kent. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het college in het collegewerkprogramma heeft aangegeven dat bij de inzet van stadswachten onder meer kennis van het gebied en de bewoners van belang zijn. Gelet op het bovenstaande doet de verminderde wijkgerichtheid van de inzet van stadswachten naar het oordeel van de rekenkamer afbreuk aan de rol van stadswachten die in het collegewerkprogramma wordt beoogd.

### 6-7 samenwerking met de politie

*De afstemming tussen politie en Stadstoezicht op operationeel niveau vertoont gebreken die afbreuk doen aan de beoogde samenhang in beider inzet in de wijken. De verminderde wijkgerichtheid van de inzet van stadswachten en het onvoldoende delen van informatie, zowel intern als in gezamenlijke briefings met de politie, bemoeilijken de samenwerking tussen stadswachten en politie bij de handhaving.*

De politie heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat de flexibele inzet van stadswachten (zie paragraaf 6-6) de samenwerking lastig maakt. De clustermanagers van Stadstoezicht onderschrijven dit. Zij hebben aangegeven dat door de reorganisatie de contacten van stadswachten met de politie 'vaak mis gaan omdat de contacten ingewikkelder worden'. Volgens hen worden de contacten met de politie voor stadswachten onder meer moeilijker doordat zij geen vaste contactpersoon meer hebben bij de politie doordat ze in verschillende wijken worden ingezet. In elke wijk hebben zij te maken met een andere wijkteamchef van de politie.

De contacten zijn ook moeilijker van de zijde van Stadstoezicht. In paragraaf 6-3 is vastgesteld dat stadswachten relevante informatie over situaties die zij tijdens de dienst hebben aangetroffen, niet systematisch terugkoppelen in de debriefings aan het einde van de dienst. Dit beperkt daarmee ook de mogelijkheid van Stadstoezicht om relevante informatie aan de politie door te geven en daarmee als 'ogen en oren' van de politie te functioneren.

Verder heeft de rekenkamer tijdens de meeloopdiensten een aantal gezamenlijk briefings van politie en stadswachten bijgewoond en daarbij geconstateerd dat stadswachten niet of nauwelijks informatie geven aan de aanwezige politiefunctionarissen. De geobserveerde briefings hadden het karakter van 'eenrichtingsverkeer': de politie verstreekte informatie, de stadswachten hoorden dit aan. De clustermanagers bevestigen deze bevinding. Zij hebben aangegeven dat stadswachten in contacten met de politie nog niet voldoende assertief zijn. Verder constateert de rekenkamer dat geen gezamenlijke debriefings van stadswachten en politie plaatsvinden.

Zoals aangegeven in paragraaf 2-4 moet de samenhang in de inzet van politie en stadstoezicht volgens Stadstoezicht vooral op operationeel niveau vorm krijgen. Uit het bovenstaande blijkt dat er evenwel gebreken zijn in de afstemming tussen politie en stadstoezicht op operationeel niveau. Dit doet afbreuk aan de beoogde samenhang in de inzet van politie en Stadstoezicht.

### 6-8 aansluiting taken en competenties

*Stadswachten zijn veelal niet competent om op te treden bij de aanpak van jongerenoverlast en overlast van hondenpoep. Dit verklaart waarom zij weinig optreden tegen deze overlast.*

In hoofdstuk 5 is vastgesteld dat stadswachten tijdens reguliere diensten nauwelijks optreden tegen jongerenoverlast en overlast van hondenpoep. Volgens de clustermanagers kan dit uitblijven van optreden onder meer worden verklaard uit onvoldoende competenties van stadswachten om hiertegen op te treden. Om te interveniëren bij jongerenoverlast is het volgens de clustermanagers van belang om op het gesprek aan te gaan met jongeren op straat. 'Het merendeel van de stadswachten heeft dit niet in de vingers' en het is volgens hen ook niet realistisch om van alle stadswachten te verwachten dat zij de hiervoor benodigde vaardigheden

leren. Het omgaan met probleemjongeren vereist van hen een andere deskundigheid, waarover met name de straatcoaches wél beschikken. Deze krijgen hiervoor ook aparte trainingen.

Voor het optreden tegen overlast van hondenpoep, in het bijzonder het aanspreken en eventueel beboeten van overtreders, is het van belang dat stadswachten burgers hierop adequaat aanspreken. Stadstoezicht heeft acties uitgevoerd, waarbij stadswachten in burgerkleding hondenbezitters op heterdaad betrapten bij het uitlaten van hun hond. Dit was echter geen succes, omdat het tot een aantal incidenten heeft geleid met burgers. Volgens de clustermanagers zijn voor het optreden in dezen forse taalvaardigheid en communicatietechnieken nodig en beschikken niet alle stadswachten hierover.

### 6-9 druk van imago en publieke opinie

*Het is heel wel denkbaar dat de druk van een slecht imago en publieke opinie het optreden van stadswachten moeilijker maakt. Dit kan ertoe bijdragen dat stadswachten niet doorpakken in situaties waarin direct contact is met de overtreder.*

Stadswachten in Rotterdam staan voor een lastige taak. Zij moeten handhaven op relatief lichte overtredingen in een stad die te maken heeft met grootstedelijke sociale en veiligheidsproblematiek. In die omstandigheid kan het optreden van stadswachten al snel irritatie oproepen in de trant van 'ga boeven vangen in plaats van mij lastig te vallen over kleinigheden'. Die irritatie kan te meer worden opgeroepen als een burger zelf wordt geconfronteerd met een bekeuring. Uit een onderzoek dat in 2010 is uitgevoerd in opdracht van het college kwam weliswaar naar voren dat de meerderheid van de Rotterdammers (70%) positief is over stadswachten, maar dat van de mensen die contact hebben gehad met stadswachten minder dan de helft (43%) tevreden is.<sup>112</sup> Het is aannemelijk dat de relatieve ontevredenheid van mensen die contact hebben gehad met stadswachten kan worden verklaard uit het krijgen van een bekeuring. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 5 reageren burgers vaak geïrriteerd op het krijgen van een bekeuring. Hoewel we in hoofdstuk 5 ook hebben vastgesteld dat het aantal 'spontane' negatieve bejegeningen meevalt, is het de vraag of hier sprake is van een vanzelf gegroeid natuurlijk gezag. Eerder zal het uitblijven van negatieve reacties van burgers een gevolg zijn van de formele negatieve sanctiemogelijkheden van de stadswacht (bekeuringen, aanhoudingen).

Daarnaast komen incidenten met stadswachten nog wel eens in de media en dit doet hun imago geen goed. Tijdens de meeloopdiensten heeft de rekenkamer veelvuldig meegemaakt dat stadswachten hier last van hebben. Regelmatig begonnen zij daar zelf over. Daar komt bij dat stadswachten zelf weinig aan een negatieve imago kunnen doen, afgezien van vriendelijk en beheerst optreden. Daar waar de politie nadrukkelijk voor burgers 'positieve' taken heeft (zoals de opsporing van dieven en misdadigers, het bijstaan na een inbraak), bestaat het werk van de stadswacht voor het allergrootste deel uit corrigeren van overtredingen. Het is zeer wel denkbaar dat bovengenoemde omstandigheden ertoe bijdragen dat stadswachten niet altijd durven of willen doorpakken in situaties waarin direct contact is met de overtreder.

---

<sup>112</sup> Morph Research, Evaluatie campagne 'Nieuwe bevoegdheden Stadswachten', december 2010.

## 7 resultaten

### 7-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: leidt het optreden van stadswachten tot de beoogde resultaten?

Ter beoordeling van deze vraag zijn enkele normen geformuleerd. Deze normen met bijbehorende criteria zijn opgenomen in tabel 7-1.

**tabel 7-1: normen en criteria**

norm	criterium	paragraaf
de beoogde resultaten van de inzet van stadswachten worden gerealiseerd	stadswachten leveren de beoogde prestaties	7.2
	het is aannemelijk dat de inzet van stadswachten bijdraagt aan de beoogde effecten	7.3 t/m 7.7

De onderzoeksvraag is reeds in deze inleidende paragraaf gedeeltelijk te beantwoorden. De onderzoeksopzet bestond in eerste instantie onder andere uit het relateren van de ureninzet van de zogenoemde buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en de fiscaal controleurs aan de beoogde effecten, zoals minder huisvuilmeldingen en een hogere betalingsgraad onder parkeerders.

Dergelijke analyses zijn uitgevoerd. Aan het einde van de onderzoeksperiode, bij het terugleggen van de onderzoeksgegevens aan Stadstoezicht, is echter gebleken dat de registratie van de ureninzet niet eenduidig is. Uren die niet specifiek toe te schrijven waren aan een deelgemeente of cluster zijn in 2011 onder aparte codes weggeschreven (zoals STZ). Welke uren precies onder deze codes zijn geschreven, kon het roosterbureau desgevraagd niet meteen aangeven.<sup>113</sup> Dit betekent dat op basis van de in het systeem zichtbare coderingen binnen een bepaald jaar de gegevens over de ureninzet niet met elkaar vergelijkbaar zijn.

<sup>113</sup> Telefonisch overleg van de rekenkamer met een medewerker van Stadstoezicht op 28 maart 2012 over de status van de urenregistraties brengt aan het licht dat de registraties niet eenduidig zijn en dat medewerkers van het roosterbureau intern niet konden uitleggen hoe bepaalde categorieën tot stand zijn gekomen. Dit had wel gekund na langdurig en intensief overleg met de rekenkamer. Los van het feit dat de rekenkamer van oordeel is dat urenregistraties zonder dergelijke beraadslagingen moeten kunnen worden geraadpleegd, heeft de rekenkamer van dit aanbod afgezien om een andere inhoudelijke reden (zie volgende alinea).

Daarnaast is sprake van gegevens die onder dezelfde naam zijn geregistreerd, maar waaronder van elkaar afwijkende uren zijn weggeschreven. De rekenkamer nam in haar oorspronkelijke analyses de gerealiseerde uren als uitgangspunt. Deze uren bestaan uit het aantal productieve uren plus het aantal overige uren naar rato verdeeld over de netto productieve uren. Deze categorie blijkt door de jaren heen niet dezelfde inhoud te hebben. Dat heeft te maken met organisatorische wijzigingen. Functies zijn door de jaren heen opnieuw benoemd. In 2010 werden parkeercontroleurs bijvoorbeeld apart geregistreerd. In 2011 heet deze groep handhavers en is het aantal gerealiseerde uren van de groep meegenomen in de gerealiseerde uren. De combinatie van functiegroepen waar de registratie betrekking op heeft verschilt per jaar. Dat maakt het onmogelijk de ureninzet van jaar tot jaar te vergelijken.

Deze combinatie van factoren maakt dat de urenregistratie niet bruikbaar is voor effectanalyses. Om toch iets te kunnen zeggen over de effecten van het handelen van stadswachten zijn in dit hoofdstuk de prestaties van de afgelopen jaren gerelateerd aan effectindicatoren als aantallen meldingen en scores op de Veiligheidsindex. Hiermee is ondanks het ontbreken van een betrouwbare urenregistratie toch iets te zeggen over de resultaten van het optreden van stadswachten.

De rekenkamer heeft vijf thema's nader onderzocht:

- parkeeroverlast;
- verkeersovertredingen;
- afval en vervuiling;
- hondenpoep op straat;
- jongerenoverlast.

Deze thema's komen veelvuldig terug in de clusterjaarplannen van Stadstoezicht en de jaarcontracten die deze dienst met deelgemeenten heeft gesloten.

De analyses zijn uitgevoerd aan de hand van data uit de verschillende informatiesystemen van de dienst Stadstoezicht en andere gemeentelijke diensten. Deze informatiesystemen zijn:

- HAS 2.2: de handhavingsadministratie, waarin overtredingen en daarvoor opgelegde boetes en dwangmiddelen worden geregistreerd.
- Eltratax: het systeem waarin (met name) parkeerboetes worden geregistreerd.
- MSB-meldingen: het meldingsysteem buitenruimte, waarin meldingen van burgers en stadswachten over de buitenruimte worden geregistreerd.
- schouwgegevens Roteb: cijfers voor de mate waarin een buurt schoon is.
- Veiligheidsindex: de op objectieve en subjectieve gegevens gestoelde cijfers met betrekking tot de mate waarin een buurt veilig is.

## 7-2 prestaties van Stadstoezicht

*Alleen over 2009 is over een substantieel aantal doelen van de clusters te zeggen of deze zijn gerealiseerd. Dit was in negen van de dertien doelen het geval.*

Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport al is aangegeven, zijn per cluster niet consequent doelen opgesteld. In 2009 zijn wel voor elk cluster doelen, zij het verschillende, vastgesteld. In tabel 7-2 zijn de beoogde prestaties en de realisatiecijfers naast elkaar gezet.

Uit de tabel blijkt dat in 2009 de meeste doelen, voor zover aanwezig, door de clusters zijn gerealiseerd (negen van de dertien). Twee doelen zijn in 2009 niet gehaald (het aantal weggehaalde fietsen in de clusters Oost en Zuid). Van twee andere doelen, met betrekking tot het aantal afvalboetes in deze twee clusters, is het onbekend of zij gehaald zijn. Overigens lijken niet in ieder cluster de doelen realistisch te noemen. In cluster Noord werden in 2009 bijvoorbeeld slechts 9.600 naheffingsaanslagen beoogd. Dat is aanzienlijk minder dan normaal gesproken van een cluster mag worden verwacht (minimaal 50.000).

**tabel 7-2: beoogde en gerealiseerde prestaties per cluster, 2009**

	Noord		Oost		Zuid		West	
	doel	reëel	doel	reëel	doel	reëel	doel	reëel
naheffingsaanslagen	9.600	63.579	53.722	86.101	71.000	84.768	21.000	48.780
parkeerboetes (Mulder)	1.100	10.780	nb	19.645	12.560	19.640	5.250	8.405
weggehaalde fietsen	nb	1.757	3.235	2.863	765	538	nb	1.517
huisvuilboetes	1.950	2.054	nb	3.003	6.516	7.762	nb	3.454
afvalboetes	nb	nb	30	nb	110	nb	nb	nb

Bron: clusterjaarplannen Stadstoezicht

De rekenkamer heeft ook gekeken naar de zogenoemde geleverde output, zoals het aantal uitgeschreven parkeerboetes en het aantal weggehaalde fietsen. Tabel 7-3 geeft een overzicht van het aantal uitgeschreven boetes en het aantal weggehaalde fietsen in 2009, 2010 en 2011.<sup>114</sup>

**tabel 7-3: output per cluster en totaal, 2009-2011**

	Noord	Oost	Zuid	West	totaal
<b>2009</b>					
naheffingsaanslagen	63.579	86.101	84.768	48.780	283.228 (204.439)
parkeerboetes (Mulder)	10.780	19.645	19.640	8.405	58.470
weggehaalde fietsen	1.757	2.863	538	1.517	6.675
huisvuilboetes	2.054	3.003	7.762	3.454	16.273
afvalboetes	-	-	-	-	-
<b>2010</b>					
naheffingsaanslagen	62.899	101.770	71.466	49.019	285.154 (198.598)
parkeerboetes (Mulder)	14.922	20.865	26.191	10.581	72.154
weggehaalde fietsen	3.210	4.749	1.072	1.727	10.758
huisvuilboetes	1.949	2.460	4.780	2.096	11.285
afvalboetes	44	100	39	12	195
<b>2011</b>					
naheffingsaanslagen	-	-	-	-	270.000 (239.700) <sup>115</sup>

<sup>114</sup> De rekenkamer heeft bij het schrijven van dit rapport niet de volledige beschikking over de gegevens over 2011 per cluster. Van dat jaar zijn de clustergegevens dan ook buiten beschouwing gelaten.

<sup>115</sup> Het gerealiseerde aantal naheffingen in 2011 is bij gebrek aan volledige registratiegegevens gebaseerd op een opgave door Stadstoezicht.



parkeerboetes (Mulder)	-	-	-	-	89.690
weggehaalde fietsen	-	-	-	-	14.300
huisvuilboetes	-	-	-	-	17.766
afvalboetes	-	-	-	-	213

Bron: Eltratax, HAS

Uit tabel 7-3 blijkt dat het aantal naheffingsaanslagen in 2009 en 2010 ongeveer gelijk is, maar in 2011 kleiner.<sup>116</sup> De doelstellingen van het aantal naheffingsaanslagen zijn wel ruimschoots gehaald. Verder zijn elk jaar meer Mulderbonnen uitgeschreven en fietsen weggehaald. Het aantal huisvuilboetes wisselt per jaar.

In de volgende paragrafen wordt nagegaan hoe de inzet van Stadstoezicht zich door de tijd heen ontwikkeld. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre het op grond van de resultaten op enkele effectindicatoren (zoals de betalingsgraad bij naheffingsaanslagen en het oordeel over de buitenruimte bij de inzet op afval en huisvuil) aannemelijk is dat Stadstoezicht een bijdrage levert aan een eventuele vooruitgang op de vijf thema's.

### 7-3 parkeren

#### 7-3-1 twee wijzen van handhaving

Handhaving van het parkeerbeleid gebeurt via twee sporen. Ten eerste zijn er de naheffingsaanslagen parkeerbelasting die uitgeschreven worden waar mensen geen of te weinig parkeergeld hebben voldaan. Daarnaast zijn er boetes voor zogenoemde Mulderfeiten.<sup>117</sup> Het gaat daarbij om foutparkeren, zoals dubbel parkeren of het parkeren op een invalidenparkeerplaats. Dergelijke boetes komen in de vorm van een beschikking en worden afgehandeld door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). In de volgende twee subparagrafen worden de naheffingsaanslagen en de parkeerboetes (de zogenoemde Mulderfeiten) afzonderlijk behandeld.

#### 7-3-2 naheffingsaanslagen

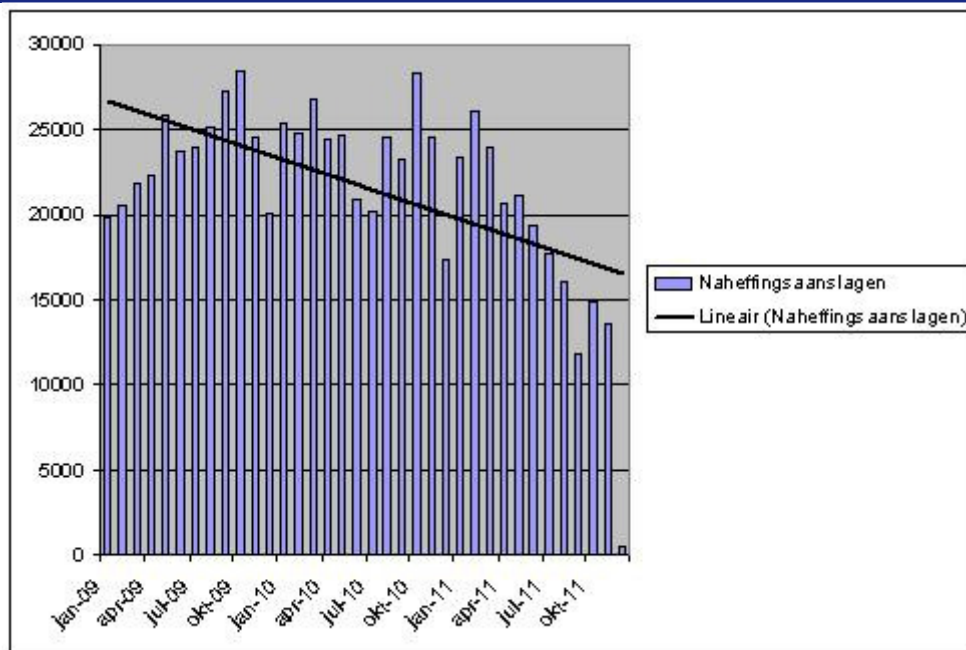
*Het aantal opgelegde naheffingsaanslagen daalt door de jaren heen. Uit een analyse van het aantal naheffingsaanslagen en betalingsgraad blijkt er tussen beide geen zichtbare relatie te zijn.*

Het zogenoemde fiscaliseren – het controleren of er voor een geparkeerde auto is betaald – maakt een belangrijk onderdeel uit van de werkzaamheden van Stadstoezicht. Zoals in hoofdstuk 5 is gebleken maakt het vrijwel altijd deel uit van een dienst. Er worden echter steeds minder naheffingsaanslagen opgelegd, zo blijkt uit figuur 7-1. Een mogelijke verklaring hiervoor is het steeds kleiner wordende aantal fiscalisten die zich louter met naheffingsaanslag bezig houden. De forse daling in de december 2011 is overigens te verklaren door de ingebruikname van nieuwe apparatuur (Ipods) door Stadstoezicht, waarmee naheffingsaanslagen niet langer in het systeem Eltratax, maar in HAS worden geregistreerd.

<sup>116</sup> In de tabel wordt tussen haakjes de doelstelling voor dat jaar vermeld.

<sup>117</sup> Naar de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, ook wel de Wet Mulder genoemd.

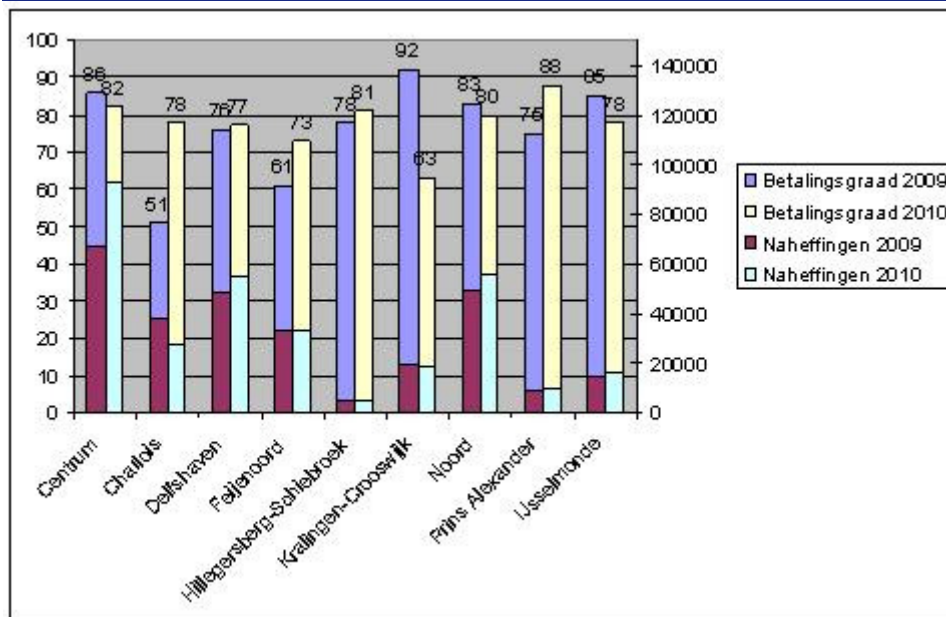
figuur 7-1: aantal naheffingsaanslagen, 2009-2011



Bron: Eltratax

De vraag is of naheffingsaanslagen resulteren in een beter nalevingsgedrag van automobilisten. Concreet, betalen zij in het vervolg wel parkeergeld als zij eerder een naheffing parkeerbelasting hebben ontvangen? Door Stadstoezicht wordt de zogenoemde betalingsgraad bijgehouden. In figuur 7-2 is voor 2009 en 2010 per deelgemeente deze graad afgezet tegen het aantal naheffingen.

figuur 7-2: betalingsgraad en naheffingen in 2009/2010, naar deelgemeente



Bron: Eltratax, parkeertellingen Stadstoezicht

Uit figuur 7-2 blijkt dat in deelgemeenten waar meer naheffingen worden gerealiseerd, de betalingsgraad niet per definitie groter is. In de deelgemeenten Centrum en Noord worden bijvoorbeeld in 2010 ten opzichte van 2009 (fors) meer naheffingen gerealiseerd (respectievelijk 39 en 11% meer). De betalingsgraad daalt in beide deelgemeenten echter licht, met vier en drie procent. Het omgekeerde komt ook voor. Zo worden in Charlois 27 procent minder naheffingsaanslagen opgelegd in 2010 dan in 2009, terwijl de betalingsgraad toch in ruime mate is verbeterd van 51 naar 78 procent in 2010. In Kralingen-Crooswijk is de betalingsgraad van 92% naar 63% gedaald, terwijl de het aantal naheffingen zo goed als gelijk is gebleven.<sup>118</sup> Er is dus geen zichtbare relatie tussen het aantal naheffingsaanslagen en de betalingsgraad.<sup>119</sup>

### 7-3-3 parkeerboetes (Mulder)

*Het aantal opgelegde parkeerboetes voor Mulderfeiten neemt sinds 2009 toe, maar of dat daadwerkelijk heeft geleid tot minder parkeeroverlast is niet vast te stellen.*

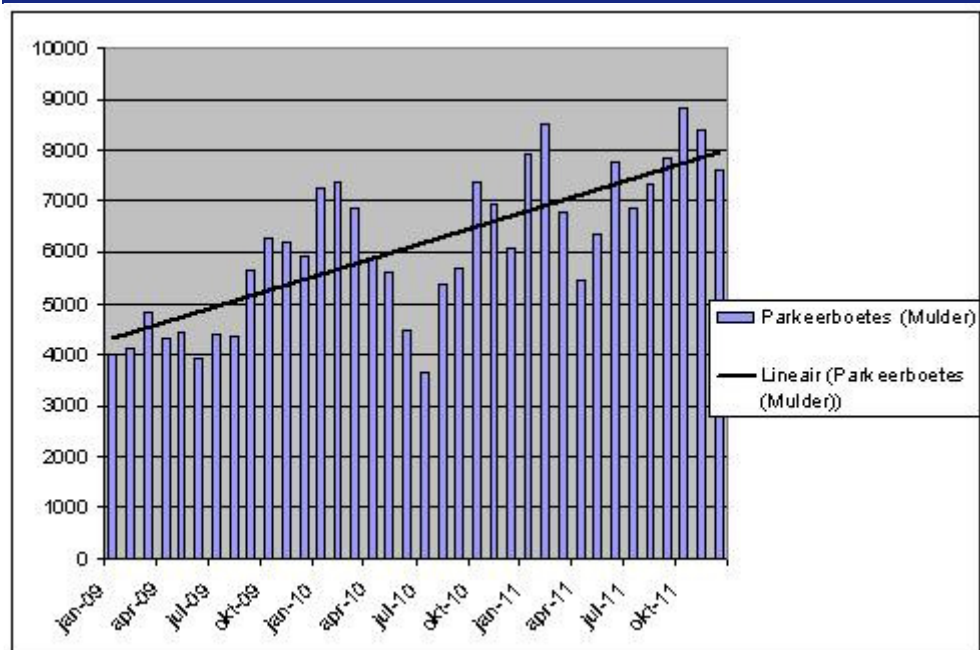
In figuur 7-3 is het aantal parkeerboetes vanwege zogenoemde Mulderfeiten weergegeven. Waar het aantal naheffingsaanslagen een daling laat zien (zie de vorige paragraaf), laat het aantal parkeerboetes voor Mulderfeiten een stijgende lijn zien. Dit is in lijn met de in de vorige paragraaf gegeven verklaring voor het dalende aantal naheffingsaanslagen, namelijk dat er steeds minder fiscalisten zijn. Hiervoor in de plaats zijn er brede handhavers gekomen die naast de fiscale taken onder andere het handhaven op Mulderovertredingen erbij hebben gekregen.

<sup>118</sup> De betalingsgraad wordt voor negen deelgemeenten berekend. Voor de overige deelgemeenten is bij Stadstoezicht geen cijfer beschikbaar.

<sup>119</sup> Dit wordt statistisch bevestigd. Er was geen significante correlatie ( $p = 0,219$ ) tussen de betalingsgraad en het aantal naheffingsaanslagen (een correlatie van  $-0,305$ ). Voor een significante relatie moet er sprake zijn van een  $p$  van maximaal  $0,05$ .

Of deze parkeerboetes ook tot betere naleving van de parkeerregels of verminderde parkeeroverlast leiden, is op basis van beschikbare data niet te zeggen. De enige effectindicator die voor handen is, is het aantal meldingen van burgers. Burgers melden in drie jaar tijd ongeveer 150 gevallen van parkeeroverlast via de website van de gemeente Rotterdam. Dat aantal is te klein om er statistische analyses mee uit te kunnen voeren.

**figuur 7-3: aantal parkeerboetes (Mulder) 2009-2011**



Bron: Eltratax

#### 7-4 verkeersovertredingen

*Verkeersovertredingen zijn overtredingen als fietsen op de stoep. Stadstoezicht handhaaft hier beperkt op, waardoor het onwaarschijnlijk is dat stadswachten substantieel bijdragen aan een beter verkeersgedrag van burgers.*

Bij verkeersovertredingen gaat het om overtredingen als fietsen op de stoep, verkeerd geparkeerde fietsen, door rood licht fietsen of lopen en tegen de rijrichting inrijden.

Tabel 7-4 laat zien hoeveel boetes er sinds 2009 zijn uitgedeeld voor door rood licht lopen of fietsen, voor stoepfietsen of -brommen en voor rijden tegen de richting in of door een gesloten verklaring.

**tabel 7-4: boetes voor verkeersovertredingen, 2009-2011<sup>120</sup>**

overtreding	2009	2010	2011
door rood licht lopen of fietsen	214	646	994
stoepfietsen of – brommen	2.309	2.236	2.110
tegen rijrichting, gesloten verklaring	3.658	2.347	1.621

Uit de tabel blijkt dat het aantal boetes voor door rood licht lopen toeneemt, voor op de stoep fietsen relatief stabiel is en voor tegen de rijrichting rijden daalt. In relatief opzicht (ten opzichte van bijvoorbeeld fiscale overtredingen en Mulderfeiten) zijn de aantallen boetes relatief gering. Ook uit de observaties in hoofdstuk 5 blijkt dat dergelijk optreden over het algemeen beperkt plaatsvindt. Een substantiële effect op een beter verkeersgedrag van burgers is daarmee onwaarschijnlijk.

Over het aantal weggehaalde fietsen die verkeerd waren geparkeerd, wordt in de volgende paragraaf gerapporteerd.

## 7-5 afval en vervuiling

Wat betreft het thema afval en vervuiling kunnen we op basis van de beschikbare data vier indicatoren selecteren. Het gaat om het aantal meldingen van burgers over huisvuil, afval, fietswrakken en 'heel'. De verwachting is dat het aantal meldingen afneemt, naarmate Stadstoezicht meer inzet op deze prioriteiten pleegt.

### 7-5-1 huisvuil

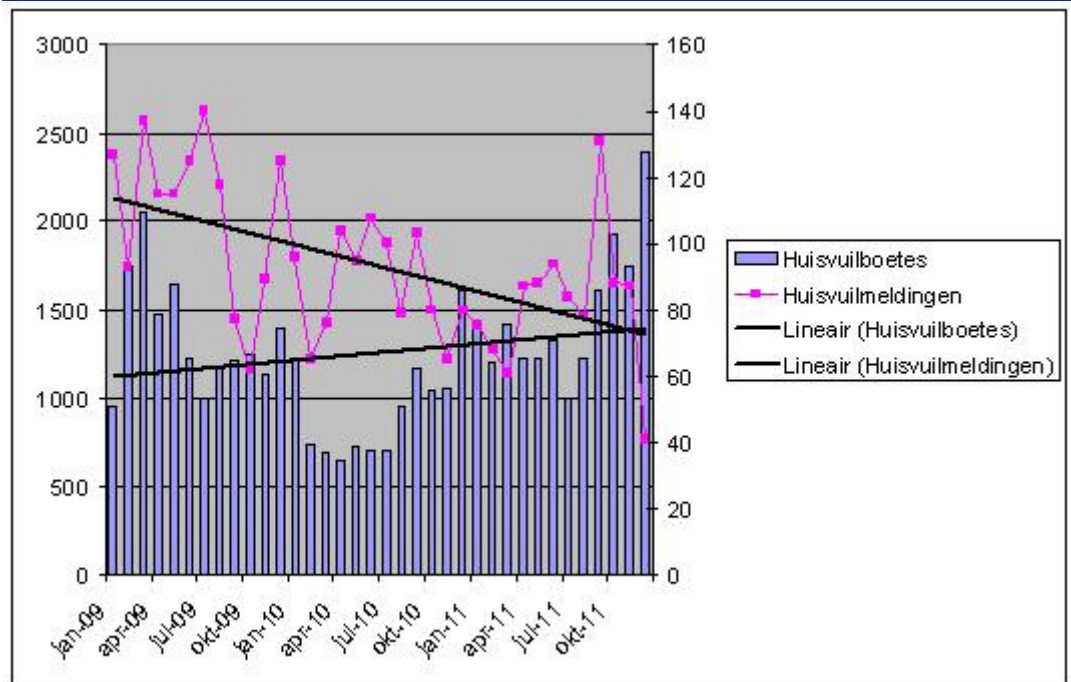
*Het aantal boetes voor verkeerd aangeboden huisvuil neemt licht toe. Hoewel het aantal huisvuilmeldingen door burgers een dalende trend zien laat zien, komt dit niet door boetes voor verkeerd aangeboden huisvuil. Daarnaast ervaren burgers door de jaren heen minder vaak vuil naast containers. Het is aannemelijk dat Stadstoezicht wel door het opruimen en het doen van meldingen aan deze gunstige ontwikkelingen heeft bijgedragen.*

In figuur 7-4 is het aantal huisvuilboetes afgezet tegen het aantal huisvuilmeldingen. Hieruit blijkt dat stadswachten in 2010 minder huisvuilboetes uitschreven, maar er in 2011 weer meer zijn gaan schrijven. Ondanks fluctuaties stijgt het aantal huisvuilboetes door de jaren heen, waar (eveneens ondanks fluctuaties) het aantal huisvuilmeldingen een dalende trend laat zien. Het laatste is een gunstige ontwikkeling, maar wordt niet veroorzaakt door het aantal huisvuilboetes. Er is namelijk geen significante correlatie tussen het aantal huisvuilboetes en het aantal

<sup>120</sup> Tijdens het onderzoek leek het niet mogelijk om op grond van de registratiesystemen van Stadstoezicht is het niet mogelijk het aantal boetes voor dit type overtredingen te analyseren. De desbetreffende boetes worden centraal geregistreerd ter afhandeling, maar deze registratiegegevens zouden niet langer dan de afhandelingstermijn worden bewaard. In ambtelijk wederhoor is Stadstoezicht met gegevens gekomen uit verschillende databestanden. Deze gegevens staan in de tabel en zijn niet door de rekenkamer geverifieerd.

huisvuilmeldingen.<sup>121</sup> Daarbij komt dat ook het optreden van de Roteb een effect kan hebben op het aantal huisvuilmeldingen.

figuur 7-4: aantal huisvuilboetes en huisvuilmeldingen, 2009-2011



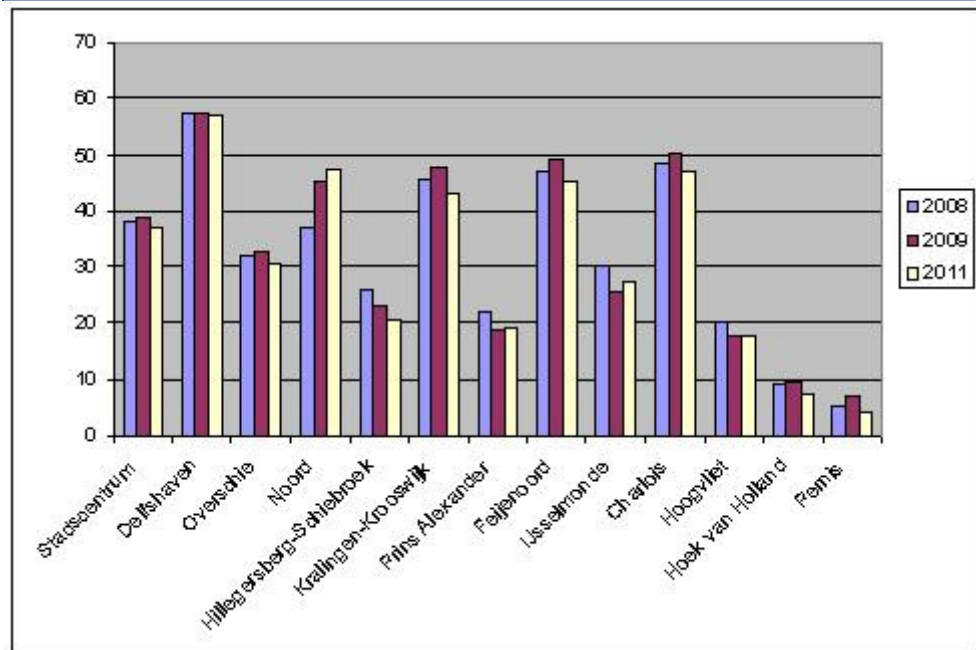
Bron: HAS, MSB

De rekenkamer bekeek ook hoe bewoners de netheid van de straat door de jaren heen ervaren. In de Rotterdamse Veiligheidsindex wordt mensen (inmiddels) tweejaarlijks gevraagd aan te geven in hoeverre zij vuil naast de container aantreffen. De vuilscore, zoals gepresenteerd in figuur 7-5, geeft het percentage mensen weer dat vaak vuil naast de container aantreft. In elf van de dertien onderzochte deelgemeenten blijkt het aantal burgers dat vaak vuil naast de container ervaart, afgenomen te zijn. Dit zijn gunstige resultaten. Of en in hoeverre deze toe te schrijven zijn aan de inzet van Stadstoezicht is niet met zekerheid vast te stellen. Het is immers niet mogelijk gebleken een betrouwbaar beeld van de ureninzet van stadswachten te verkrijgen. Bovendien is uiteraard ook de inzet van Roteb in deze bepalend. Het is niet mogelijk de afzonderlijke invloed inzet van de beide diensten op de scores te isoleren.

Aan de andere kant hebben we in hoofdstuk 5 gezien dat een substantieel deel van de observaties betrekking heeft op vuil (een op de vijf), waaronder vuil naast de containers. Stadswachten ruimen zelf rommel naast de container op of maken een melding ervan zodat de Roteb dit kan doen. Het is aannemelijk dat dit heeft bijgedragen aan het kleinere aantal burgers dat vaak vuil naast de container ervaart.

<sup>121</sup> De correlatie zelf is zeer zwak, namelijk -0,045. De zogenoemde p-waarde die de significantie aangeeft is 0,795. Voor een significante relatie moet de p-waarde maximaal 0,05 zijn.

figuur 7-5: percentage burgers dat vaak vuil naast de container aantreft, 2008-2011



Bron: Veiligheidsindex Rotterdam 2009, 2010 en 2012

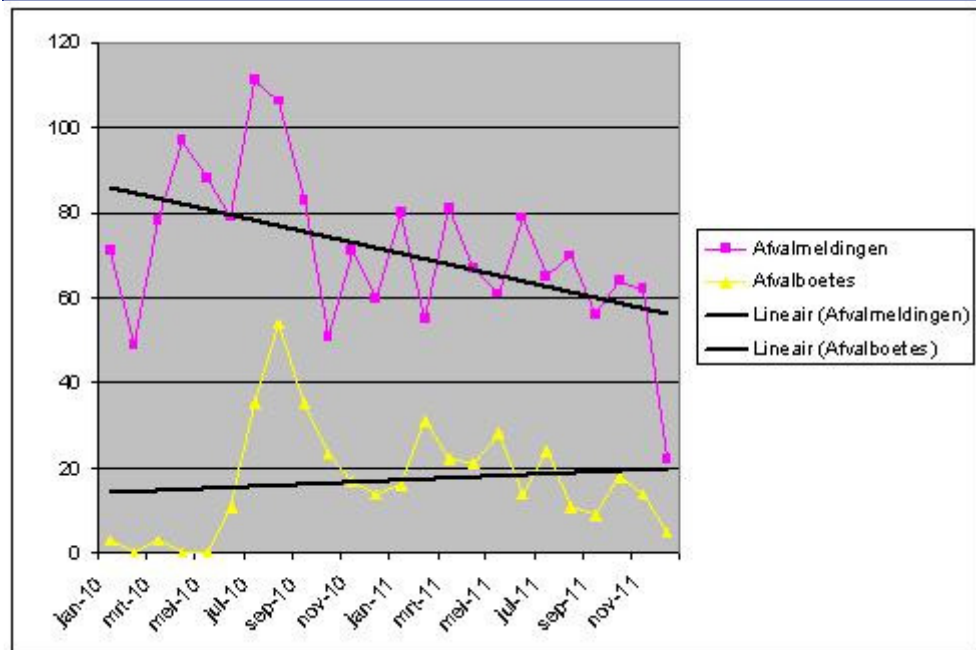
#### 7-5-2 afval

Het aantal boetes voor verkeerd aangeboden afval neemt licht toe, terwijl het aantal afvalmeldingen door burgers een dalende trend laat zien. Stadstoezicht heeft mogelijk aan deze gunstige ontwikkeling een bijdrage geleverd, maar dat is niet met zekerheid vast te stellen.

De rekenkamer heeft ook het aantal afvalmeldingen afgezet tegen het aantal boetes dat voor afvalovertredingen geschreven wordt. Het gaat hierbij dus niet om meldingen van vuilniszakken naast containers, maar om bijvoorbeeld grofvuil, zwerfvuil en dergelijke. Het aantal boetes neemt licht toe, waar het aantal afvalmeldingen daalt. Figuur 7-6 laat daarnaast zien dat waar het aantal afvalmeldingen een piek vertoont in dezelfde maand of de maand erna meer afvalboetes worden opgelegd. Dat kan er op duiden dat stadswachten (onder andere) acteren op grond van afvalmeldingen die burgers doen, maar op grond van het kleine aantal waarnemingen is dit niet statistisch vast te stellen. Bovendien speelt ook de Roteb een rol bij de afvalverwijdering.



figuur 7-6: aantal afvalboetes en afvalmeldingen, 2010-2011



Bron: HAS, MSB

### 7-5-3 fietswrakken

Fietswrakken worden periodiek verwijderd bij fietswrakkenacties. Er worden door de jaren heen steeds meer fietswrakken weggehaald en het aantal fietswrakmeldingen daalt. Het weghalen van fietswrakken lijkt daarmee de ervaren overlast van fietswrakken te doen afnemen.

Het stickeren van fietswrakken is een van de werkzaamheden die stadswachten dagelijks meenemen in hun dienst. Daarnaast zijn er acties waarbij fietswrakken en weesfietsen worden ‘weggeknipt’.<sup>122</sup> Figuur 7-7 laat duidelijk zien in welke maanden dergelijke acties plaatsvonden, namelijk waar de pieken zijn. Medewerkers (boa’s) van Stadstoezicht, bevoegd tot het uitoefenen van bestuursdwang, werken daarbij samen met medewerkers van de Roteb, die over het materiaal beschikken om fietsen weg te knippen en af te voeren.

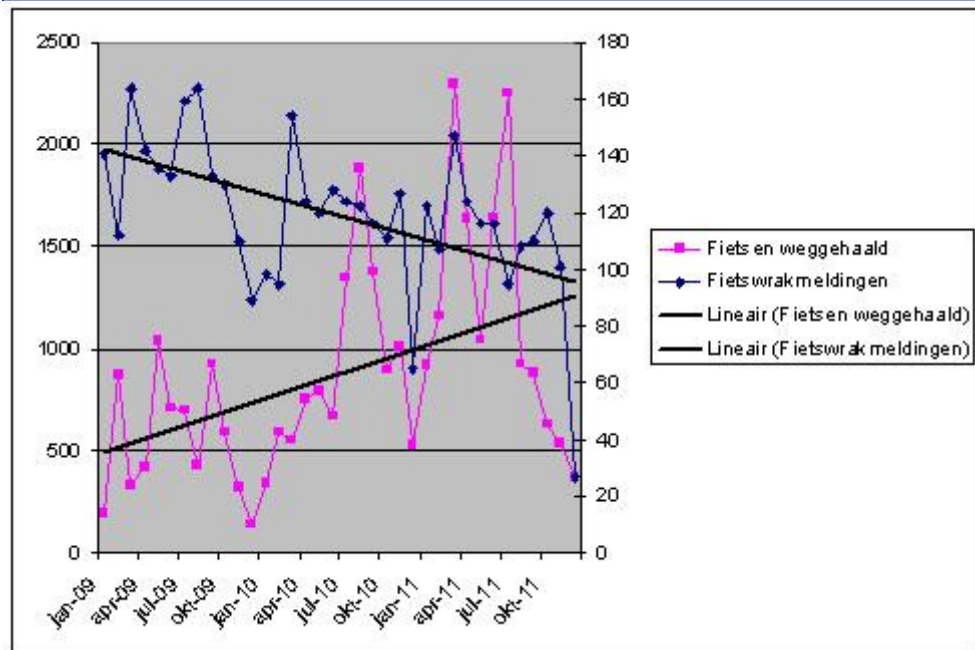
<sup>122</sup> Weesfietsen zijn fietsen die op openbaar terrein gestald staan en al langer tijd niet meer zijn gebruikt

(<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2009/06/17/handboek-weesfietsen/handboek-weesfiets-def.pdf>). Een

fietswrak is een fiets waar niet meer op gereden kan worden, omdat een of meerder onderdelen ontbreken of kapot of krom zijn

([http://www.rotterdam.nl/pdc:controle\\_fietswrakken](http://www.rotterdam.nl/pdc:controle_fietswrakken)).

figuur 7-7: aantal weggehaalde fietswrakken (linkeras) en fietswrakmeldingen, 2009-2011



Bron: HAS, MSB

De verwachting is dat waar fietswrakken weggehaald worden, minder mensen melding zullen maken van fietswrakken in hun buurt. Om deze veronderstelling te toetsen hebben we het aantal weggehaalde fietswrakken afgezet tegen het aantal meldingen over fietswrakken. Uit figuur 7-7 blijkt dat het aantal fietswrakmeldingen daalt. Er komen maandelijks tussen de 80 en 160 meldingen binnen. Het weghalen van fietsen door Stadstoezicht bij speciale acties gebeurt bij pieken. Er werden in 2010 en 2011 meer fietsen weggehaald dan in 2009. Het aantal fietswrakmeldingen door burgers laat daarbij een licht dalende trend zien. Het weghalen van fietswrakken lijkt daarmee de ervaren overlast van fietswrakken te doen afnemen.

#### 7-5-4 heel

*Daar waar stoeptegels los liggen of straatmeubilair kapot is, melden stadswachten dit zodat andere diensten het probleem op kunnen lossen. Dat gebeurt door de jaren heen steeds vaker. Burgers ervaren daarnaast een beter onderhouden buitenruimte. De bijdrage van Stadstoezicht hieraan is waarschijnlijk, maar het is niet aan te geven hoe groot deze bijdrage is.*

Zoals uit hoofdstuk 5 bleek doen stadswachten tijdens hun dienst zogenoemde MSB-meldingen. Deze meldingen hebben betrekking op de openbare ruimte en worden uitgezet bij (gemeentelijke) diensten die de gesignaleerde problemen op kunnen lossen. Het gaat daarbij onder andere om gaten of verzakkingen in de weg en kapot straatmeubilair.

Op grond van de MSB-meldingen die Stadstoezicht over deze twee zaken maakt blijkt dat de aandacht voor 'heel' door de jaren heen sterk toegenomen is (tabel 7-5). Op basis van deze gegevens zou de aandacht van Stadstoezicht voor kapot straatmeubilair tussen 2009 en 2011 vertienvoudigd zijn en wordt er zelfs twintig keer zo vaak melding gemaakt van gaten en verzakkingen in wegen. Dit is echter niet het

geval. De afwijkende ontwikkeling in 2011 is te verklaren door de start van een pilot waarin medewerkers van de dienst Gemeentewerken zelf meldingen maken van hun eigen waarnemingen. De ICT-afdeling van Stadstoezicht heeft deze pilot ondersteund. Dat heeft er voor gezorgd dat meldingen van Gemeentewerken via de server van Stadstoezicht in het MSB werden opgenomen en dat deze meldingen werden gelabeld als meldingen van Stadstoezicht. Het is niet te zeggen hoeveel van de meldingen in 2011 afkomstig zijn van Stadstoezicht of Gemeentewerken en daarmee dus niet van de in dezen door stadswachten geleverde prestaties.

**tabel 7-5: MSB-meldingen door Stadstoezicht, 2009-2011**

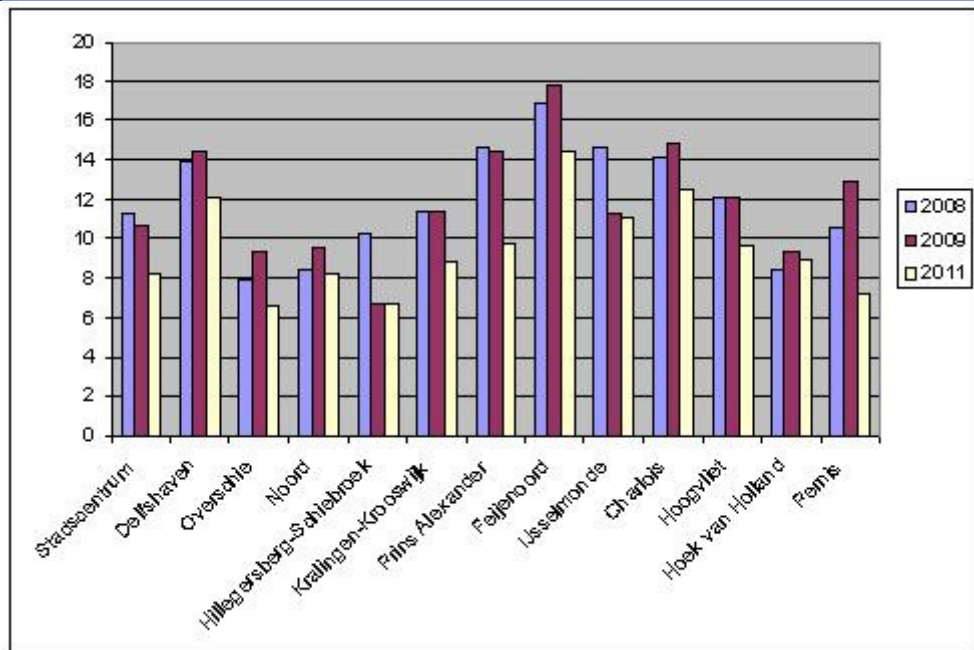
	2009	2010	2011
kapot straatmeubilair	288	312	3.127
wegen	428	402	8.108

Bron: MSB

Op grond van gegevens van de veiligheidsindex zijn uitspraken te doen over de mate waarin de openbare ruimte door burgers als heel wordt ervaren. Figuur 7-8 maakt inzichtelijk dat het aantal mensen dat aangeeft vaak hinder te ondervinden van kapot straatmeubilair in elf van de dertien onderzochte deelgemeenten een duidelijke daling laat zien (in deelgemeente Noord blijft de score in 2011 gelijk ten opzichte van 2009, in Hoek van Holland stijgt hij licht). Dit is een gunstige ontwikkeling, maar vanwege het gebrek aan betrouwbare gegevens over de ureninzet van stadswachten en de MSB-meldingen is niet vast te stellen in welke mate dit is toe te schrijven aan de inzet van stadswachten. Hun optreden zal een gunstig effect hebben gehad, maar de omvang daarvan is niet vast te stellen.

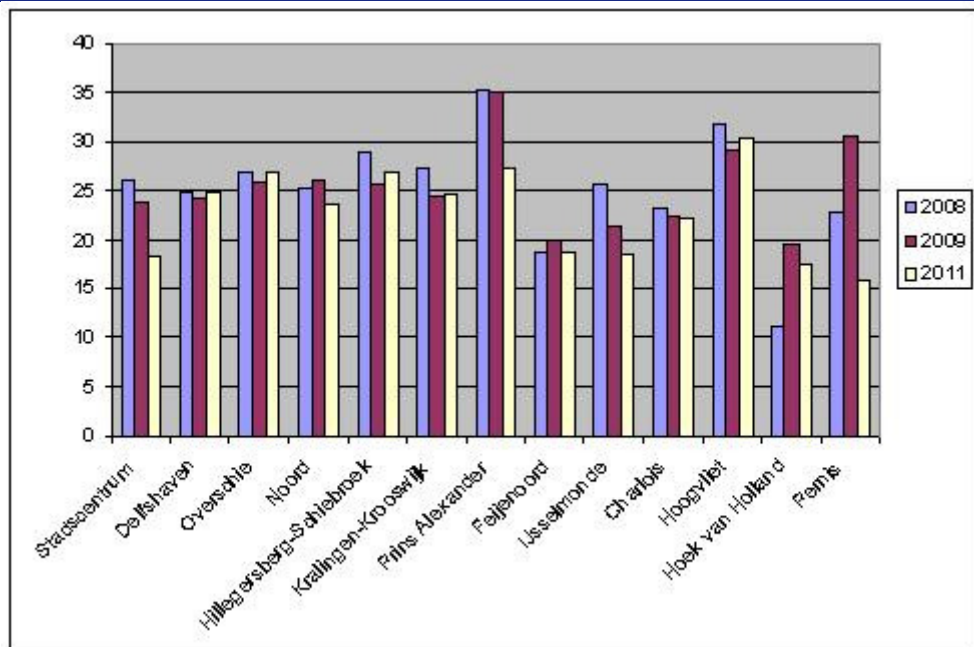
Dit gaat voor een deel ook op voor de conditie van wegen en stoepen. Het percentage burgers dat vaak hinder ondervindt van gaten en verzakkingen in het wegdek neemt in negen van de dertien onderzochte deelgemeenten af (figuur 7-9), maar het is niet vast te stellen hoe groot de bijdrage van de stadswachten hieraan is.

**figuur 7-8: percentage burgers dat vaak kapot straatmeubilair signaleert, 2008-2011**



Bron: Veiligheidsindex Rotterdam 2009, 2010 en 2011

**figuur 7-9: percentage burgers dat vaak hinder ondervindt van gaten en verzakkingen, 2008-2011**



Bron: Veiligheidsindex Rotterdam 2009, 2009 en 2011

## 7-6 honden

Er worden relatief weinig boetes voor niet-aangelijnde honden en van boetes vanwege hondenpoep uitgedeeld. Het laatste komt vanwege de geringe pakkans. Burgers ervaren minder

overlast van hondenpoep, maar omdat Stadstoezicht op dat terrein relatief weinig onderneemt, zullen stadswachten daaraan niet hebben bijgedragen.

#### 7-6-1 aanlijnplicht

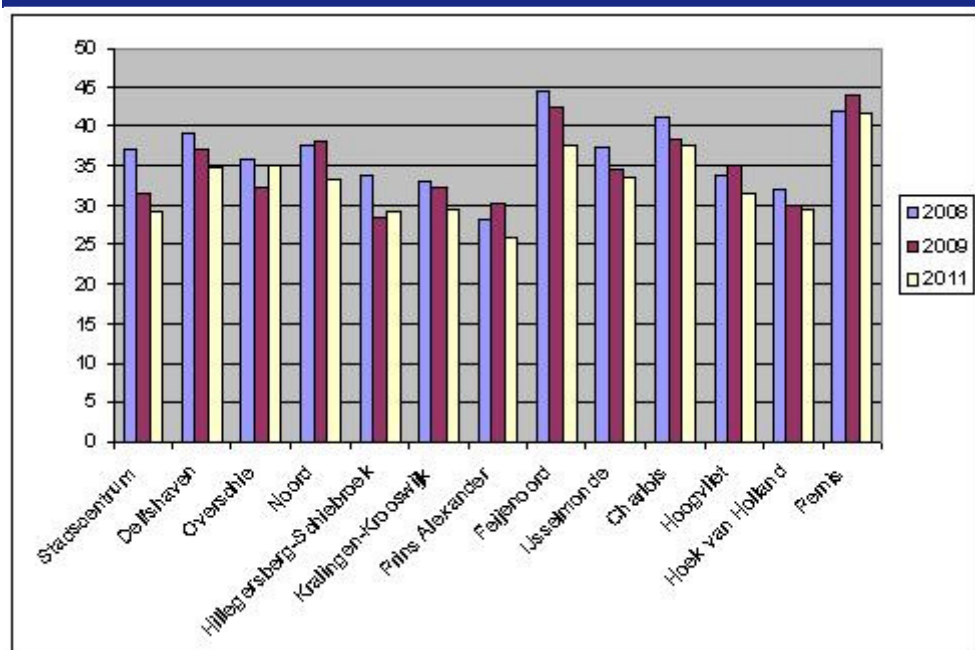
Medewerkers van Stadstoezicht wijzen mensen in hun reguliere diensten op het aanlijnen van de hond in het openbaar gebied. Tijdens de meeloopdiensten van de rekenkamer is het niet voorgekomen dat een burger beboet werd voor het niet aanlijnen van de hond. Waarschuwingen werden wel gegeven. Stadstoezicht heeft de rekenkamer in ambtelijk wederhoor laten weten dat er in 2011 748 boetes voor het niet aanlijnen van honden zijn uitgedeeld.

#### 7-6-2 hondenpoep

Periodiek worden hondenpoepacties gehouden. Tijdens dergelijke acties worden mensen beboet die hun hond in de openbare ruimte de behoefte laten doen. Ook tijdens de reguliere diensten wordt op dit type incidenten gelet. Er wordt echter vrijwel zelden iemand op heterdaad betrapt. In ambtelijk wederhoor liet Stadstoezicht de rekenkamer weten dat er in 2011 83 boetes voor hondenpoep werden uitgeschreven.

Figuur 7-10 geeft een overzicht van de mate waarin hondenpoep de laatste jaren als probleem wordt ervaren. Dit is in afnemende mate. Het percentage dat vaak hondenpoep op straat aantreft is in 2011 in alle deelgemeenten gedaald ten opzichte van 2008. Deze daling zal aan andere factoren te danken zijn dan aan de inzet van Stadstoezicht. Niet alleen worden er zeer weinig boetes uitgedeeld, ook uit de observaties in hoofdstuk 5 blijkt dat stadswachten naar verhouding weinig handhaven op hondenpoep. Daarnaast deden we zeer weinig observaties die anderszins met honden te maken hebben. Bovendien is de pakkans in het geval van poepende honden gering, zoals de clustermanagers aangaven (zie hoofdstuk 5).

**figuur 7-10: percentage burgers dat vaak overlast ervaart van hondenpoep op straat, 2008-2011**



**figuur 7-10: percentage burgers dat vaak overlast ervaart van hondenpoep op straat, 2008-2011**

Bron: Veiligheidsindex Rotterdam 2008, 2009 en 2011

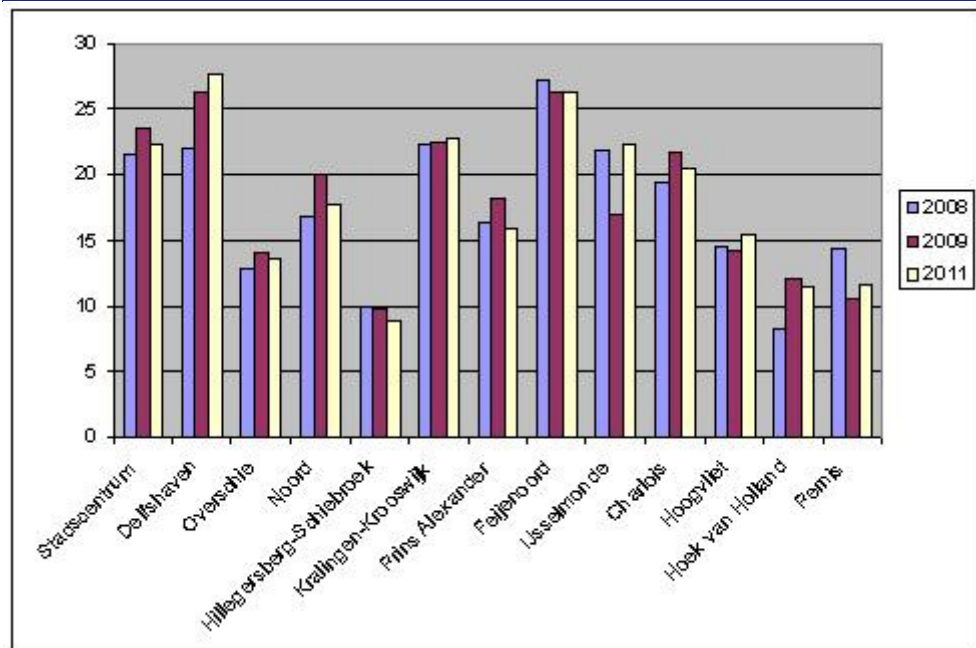
### 7-7 jongerenoverlast

*Burgers ervaren steeds vaker jongerenoverlast. Omdat de aanpak van jongerenoverlast nog geen standaardonderdeel is van de werkzaamheden van Stadstoezicht, heeft Stadstoezicht hierop geen gunstige invloed kunnen hebben. Gerichte experimenten met de inzet van straatcoaches zijn niettemin veelbelovend.*

Stadswachten worden steeds vaker ingezet om jongerenoverlast tegen te gaan. In veel deelgemeenten wordt dit als prioriteit meegegeven aan de dienst Stadstoezicht. Jeugdoverlastfeiten zijn echter niet opgenomen in de inzetafspraken met de politie en het OM. De aanpak van jeugdoverlast is voor Stadstoezicht een zogenaamd ontwikkeldossier. Momenteel wordt volstaan met een signalerende en toezichthoudende taak van de stadswachten. Handhaven (bekeuren) op jeugdoverlast gebeurt niet en er is daarom ook geen registratie van de inzet op jongerenoverlast.

De resultaten van de Veiligheidsindex maken wel inzichtelijk hoe vaak jongerenoverlast ervaren wordt. Figuur 7-11 laat zien dat in alle onderzochte deelgemeenten het percentage mensen dat vaak jongerenoverlast ervaart in 2011 is toegenomen ten opzichte van 2008. Waarschijnlijk doet het probleem zich dus vaker voor. Er zijn daarmee geen aanwijzingen dat de signalerende en toezichthoudende taak van Stadstoezicht vruchten afwerpt.

**figuur 7-11: percentage burgers dat vaak jongerenoverlast ervaart, 2008-2011**



Bron: Veiligheidsindex Rotterdam 2008, 2009 en 2011

Aangezien Stadstoezicht niet systematisch op jongerenoverlast inzet, kunnen de stadswachten ook geen gunstige invloed hierop hebben gehad.

Als het gaat om jongerenoverlast experimenteert Stadstoezicht momenteel wel met een meer locatiegerichte inzet van stadswachten: de straatcoaches in het Nieuwe Westen (Delfshaven). Uit de evaluatie van dit project blijkt dat er aanwijzingen zijn dat de inzet van straatcoaches (boa's) er toe bijdraagt dat de jongerenoverlast in deze buurt minder wordt. Politieciijfers met betrekking tot overlastgevend gedrag in het Nieuw Westen laten namelijk een positiever beeld zien dan in de rest van Delfshaven. De stadsmarinier en de auteurs van het evaluatierapport kennen dat echter evengoed toe aan het project 'De buurt bestuurt'.<sup>123</sup> Daarmee is het effect van de inspanningen van Stadstoezicht niet volledig te isoleren. Het is aannemelijk dat deze er wel is, zij het in combinatie met een actie als Buurt Bestuurt. Uit onderzoeksresultaten van buiten Rotterdam blijkt namelijk dat de inzet van goed herkenbare stadswachten om jongerenoverlast tegen te gaan effectief kan zijn, in het bijzonder door te zorgen voor een zo groot mogelijke ervaren pakkans.<sup>124</sup> Aangezien Rotterdamse stadswachten door hun uniform en insignes goed herkenbaar zijn als handhavers, zal hun aanwezigheid de zogenoemde 'gepercipieerde pakkans' vergroten.

---

<sup>123</sup> Bouziane, M. & I. el Hadioui, 'Straatcoach 2.0. Een empirisch-sociologisch onderzoek naar het functioneren van de Rotterdamse straatcoach in het Nieuwe Westen', 2012, Rotterdam, ICS media.

<sup>124</sup> Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). 'Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid'. 2008, Den Haag, SCP, p. 130.





***bijlagen***



## **bijlage 1 onderzoeksverantwoording**

### **algemeen**

Op 1 juli 2011 zond de rekenkamer aan de raad de opzet van het onderzoek naar de stadswachten. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Niet alleen is gebruikgemaakt van participerende observatie (bijlage 2), maar ook van documentenstudie en analyse van databestanden (bijlage 3) en van interviews (bijlage 4).

### **procedure**

Het onderzoek startte in augustus 2011. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen en is op 26 april 2012 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de algemeen directeur a.i. van Stadstoezicht. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 8 mei 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de burgemeester. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

## bijlage 2 participerende observatie

### participerende observatie

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van een voor rekenkamers unieke methode: de kwalitatieve onderzoeksmethode 'participerende observatie'. Dat wil zeggen dat we hebben meegelopen met stadswachten terwijl zij aan het werk zijn. Daarbij hebben wij het handelen en het gedrag van stadswachten in de openbare ruimte geobserveerd. Het voordeel van deze methode is dat de onderzoekssituatie de bestaande situatie is en bevindingen niet alleen uit cijferreeksen en documenten worden afgeleid.

### entree

Het verwerven van toegang tot het onderzoeksveld is een eerste stap voor het inzetten van participerende observatie. De entree hebben wij verworven via de directie van de dienst Stadstoezicht. De onderzoekers van de rekenkamer zijn door de centrale staf geïntroduceerd bij de verschillende clusters.

### validiteit en betrouwbaarheid

Om valide en betrouwbare onderzoeksdata te genereren heeft de rekenkamer in de voorbereiding en tijdens het meelopen rekening gehouden met een aantal aspecten.

Een eerste belangrijke aspect is het streven naar het zo min mogelijk verstoren van het handelen van stadswachten en de situatie zelf. Daarom hebben wij er voor gekozen in uniform mee te lopen. De interne validiteit (komen de onderzoeksresultaten overeen met de werkelijkheid?) is al groot door toepassing van een dergelijke methode, maar is door het meelopen in uniform nog meer gewaarborgd. De onderzoekseenheden worden immers bestudeerd in hun eigen situatie, waarbij ernaar wordt gestreefd deze bestaande werkelijkheid zoveel mogelijk in tact te laten. De externe validiteit (in hoeverre zijn onderzoeksresultaten te generaliseren naar andere vergelijkbare situaties?) is ook gewaarborgd, omdat wij hebben gestreefd naar inhoudelijk verzadiging. Dat wil zeggen dat we zo veel hebben meegelopen, dat nieuwe observaties vrijwel geen nieuwe inzichten opleverden.

Al deze maatregelen kunnen niet voor honderd procent voorkomen dat de stadswachten zich in hun handelen laten beïnvloeden door de aanwezigheid van rekenkameronderzoekers. Ze kunnen zich immers op de vingers bekeken voelen en zich daarom wellicht beter gaan opstellen dan zij normaal gesproken doen. In eerste instantie trachtte de rekenkamer dit te voorkomen door per koppel stadswachten drie keer mee te lopen, zodat gewenning zou ontstaan. Dit bleek praktisch alleen niet mogelijk, omdat stadswachten niet altijd met vaste koppels lopen en de geroosterde inzet op de dag zelf nog kan veranderen.

Een groot probleem bleek het evenwel niet te zijn, omdat tijdens de diensten niets bleek van ongemak bij de stadswachten door onze aanwezigheid, hooguit in het eerste half uur van de dienst. Men was open richting ons, vertelden veel over zichzelf en stelden de onderzoekers allerlei vragen; zowel over werkgerelateerde als privé-zaken. In contacten met burgers waren stadswachten niet zichtbaar aan het acteren en leken ze de aanwezigheid van de onderzoeker te zijn vergeten. De openhartigheid van de

stadswachten zal mede komen doordat onderzoekers zich tijdens de briefings voorafgaand aan de diensten uitgebreid hebben voorgesteld, de functie van de rekenkamer uitlegden en benadrukten dat het de rekenkamer ging om een beeld van wat stadswachten zoal doen, hoe ze dat doen en wat ze daarbij tegenkomen. Stadswachten werden niet individueel beoordeeld, zo werd benadrukt. Ook is aangegeven dat meelopen tegenwicht kan bieden aan de negatieve beeldvorming die kan ontstaan als gevolg van incidenten waarover in de media wordt bericht. De onderzoekers zelf is geïnstrueerd tijdens de diensten niets normatief te zeggen of te oordelen over het handelen van de stadswachten, maar hooguit te informeren waarom een stadswacht in een bepaalde situatie handelt zoals hij doet. In de meeste gevallen kwam die uitleg er spontaan. Als er al evident sprake was van beïnvloeding van onze aanwezigheid, dan was het bijvoorbeeld een apart rondje om de onderzoekers iets te laten zien of een wat langere koffiepauze om de onderzoeker enige rust te gunnen. Dit soort zaken beïnvloedt de aard van de observaties echter niet.

Een tweede aspect, en een grotere opgave bij toepassing van participerende observatie dan de vorige, is het waarborgen van de betrouwbaarheid van het onderzoek (in hoeverre zal een andere onderzoeker via dezelfde methoden tot dezelfde resultaten komen?). Omdat de onderzoeker zelf het onderzoeksinstrument is, kan dit lastig zijn. De observaties worden immers door hem gedaan en vastgelegd. Daarin kan altijd een zekere mate van kleuring zitten. Om de methodische objectiviteit zoveel mogelijk te waarborgen is het van belang dat tijdens de observaties aandacht wordt besteed aan de omstandigheden waarin het materiaal verzameld wordt (methodische notities) en welke gevoelens de onderzoeker heeft tijdens het veldwerk (reflexieve notities). Zo kan inzicht worden verkregen in eventuele problemen in omstandigheden of verkleuringen door emoties. Hiermee kan het meetinstrument 'de onderzoeker' zoveel mogelijk los komen te staan van de data.

Om dit te realiseren is tijdens de meeloopdiensten in notitieblokjes in steekwoorden alles op geschreven wat werd geobserveerd. De notities zijn zo snel als mogelijk verwerkt in een observatieverslag. Daarin is alles genoteerd wat die dag werd gezien en gehoord hebben, de zogenaamde observatienotities. In het verslag zijn ook methodische notities (wie, wat, waar, tijdstip) opgenomen en een onderdeel 'wat stadswachten vertellen'. Tijdens de meeloopdienst zijn er diverse dingen verteld en ook de onderzoekers stelden vragen. Ook deze zaken zijn genoteerd. Afsluitend zijn in de verslagen reflectieve notities opgenomen die beschrijven hoe de onderzoekers de dag hebben ervaren en wat was opgevallen.

In eerste instantie liepen telkens twee onderzoekers met een koppel stadswachten mee. Dit werd gedaan om er zeker van te zijn dat dezelfde waarnemingen werden gedaan en de uiteindelijke waarnemingen ook valide zijn. Na ongeveer de helft van de meeloopdiensten bleken er doorgaans weinig verschillen in waarnemingen te zijn en hoefde er ook niet per se twee onderzoekers mee te lopen voor een volledige observatie. Om redenen van doelmatigheid koos de rekenkamer ervoor de resterende helft diensten door één onderzoeker te laten observeren.

Een derde aspect om zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van participerende observatie te vergroten is zogenaemde triangulatie. Dit is op twee wijzen toegepast:

- onderzoekertriangulatie: het inzetten van meerdere onderzoekers (in teamverband) van verschillende achtergronden die dezelfde situatie observeren. Dit hebben wij met name aan het begin van de meeloopdiensten gedaan;
- methodetriangulatie: het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden. Naast het meelopen hebben wij ook een analyse gemaakt van kwantitatieve data over het aantal boetes, ureninzet, acties, etc. en een analyse van het klachtenbestand.

Een vierde aspect is het inbouwen van evaluatiemomenten om te waarborgen dat:

- de gewenste data worden verzameld;
- onderzoekers voldoende afstand tot de stadswachten zelf bewaren;
- ervaringen worden gedeeld;
- en tijdig het moment van zogenoemde inhoudelijke verzadiging wordt bepaald.

Tijdens het veldwerk sprak het onderzoeksteam ten minste wekelijks met elkaar over de voortgang van de dataverzameling. Van te voren is een analyseschema opgesteld voor het ordenen van de data. Dit is met name in de eerste periode van het meelopen nog verder aangescherpt. Het analyseschema is vervolgens gebruikt om de ruwe data uit de observatieverslagen te labelen en ordenen in een databestand dat de basis vormt voor de geschetste waarnemingen in hoofdstuk 5.

#### **selectie van stadswachten**

De selectie van de groepen stadswachten waarmee we hebben meegelopen hebben we gedaan op basis van de verschillende wijken waarin zij werkzaam zijn. Dit is trapsgewijs gedaan; per cluster (in 2011 waren dit er nog vier) zijn de deelgemeenten in kaart gebracht en daarbinnen zijn wijken geselecteerd. De score op de Veiligheidsindex 2009 en 2010 is het belangrijkste selectiecriteria geweest, omdat de verwachting was dat daar waar de score het laagst is, stadswachten de meeste problemen tegenkomen en het handhaven het moeilijkst is. Per cluster is daarom de slechtst scorende deelgemeente geselecteerd en daarbinnen de twee slechtst scorende wijken. Ook hebben wij een controlewijk ingebouwd, namelijk een wijk waar de score op de Veiligheidsindex het hoogst was in 2009 en 2010.

Het aantal meeloopdiensten moest betekenisvol zijn, in ieder geval zoveel dat we uiteindelijk verzadigd zouden zijn in onze observaties. Een ander belangrijk aspect is dat het aantal stadswachten waar we mee meelopen ook betekenisvol is. Bij aanvang van het onderzoek is de rekenkamer uitgegaan van ongeveer 450 boa's/stadswachten. Om daarvan 10% mee te maken, moesten wij met ten minste 45 stadswachten meelopen. Aangezien stadswachten in koppels lopen, zouden dat ten minste 23 meeloopdiensten betreffen. Daarom is in eerste instantie besloten om per cluster zes keer (vier clusters maal zes diensten = 24 meeloopdiensten) mee te lopen in ten minste twee verschillende wijken. Tijdens het onderzoek bleek het opportuun om in het ene cluster iets meer diensten mee te lopen en in het andere iets minder (een dienst waar de kans op contact met burgers het grootst is, moest er in ieder geval in). In tabel 1 staan de wijken en deelgemeenten waar de rekenkamer heeft gelopen, alsook de dagdelen. In totaal betreft het 28 diensten, waaronder één evenement en twee diensten met bikers.



**tabel 1: meegelopen diensten**

cluster	deelgemeente	wijk/locatie	type dienst
Zuid	Charlois	Tarwewijk	ochtend en middag
	Charlois	Tarwewijk	ochtend en middag
	Charlois	Zuidplein e.o.	ochtend en middag
	Feijenoord	Boulevard op Zuid/Hillesluis	ochtend en middag
	Feijenoord	Boulevard op Zuid/Hillesluis	ochtend en middag
	Charlois / Feijenoord	Zuidplein/ Tarwewijk/ Kop van Zuid	middag en avond
	Feijenoord	Boulevard op Zuid/Hillesluis	middag en avond
	diverse op Zuid diverse in West	verschillende (bikersdienst) verschillende (bikersdienst)	ochtend en middag middag en avond
Centrum (voormalig cluster)	Centrum	Oude Westen	ochtend en middag
	Centrum	Oude Westen/Cool	middag en avond
	Centrum	Cool	middag en avond
	Centrum	Oude Westen/Cool	ochtend en middag
	Centrum	Oude Westen	ochtend en middag
	Centrum	Oude Westen	ochtend en middag
	Centrum	West-Kruiskade (evenement)	ochtend en middag
West (voormalig cluster)	Delfshaven	Nieuwe Westen	ochtend en middag
	Delfshaven	Spangen	ochtend en middag
	Delfshaven	Nieuwe Westen	ochtend en middag
	Delfshaven	Spangen/Oud-Mathenesse	middag en avond
	Delfshaven	Nieuwe Westen	ochtend en middag
Noord	Hillegersberg-Schiebroek	Molenlaankwartier	ochtend en middag
	Hillegersberg-Schiebroek	Molenlaankwartier	ochtend en middag
	Noord	Oude Noorden	middag en avond
	Noord	Oude Noorden/Provenierswijk/ Blijdorp	ochtend en middag
	Noord	Agniessebuurt	middag en avond

Bij de selectie van de diensten is rekening gehouden met de tijdstippen. Daarom heeft de rekenkamer ook 's avonds meegelopen. Het aantal meegelopen avonddiensten is kleiner dan het aantal dagdiensten, omdat er in het algemeen meer ochtend- en middagdiensten zijn dan avonddiensten. Stadswachten lopen sporadisch ook nachtdiensten. Hiermee heeft de rekenkamer niet meegelopen.

Na de selectie van de wijken, dienden de individuele stadswachten waarmee gelopen zou worden, gekozen te worden. Belangrijk daarbij was dat de rekenkamer de selectie in eigen hand had en deze dus niet door Stadstoezicht zelf gedaan zou worden. Aan de hand van een van Stadstoezicht verkregen namenlijst werd op basis van toeval bepaald met welke stadswacht de rekenkamer wilden meelopen. Vaak gebeurde dit door de 5<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> en 15<sup>e</sup> naam op de lijst te selecteren. Stadstoezicht heeft vervolgens bekeken in welk koppel de geselecteerde stadswacht in een bewuste dienst loopt. Uiteindelijk hebben we 54 verschillende stadswachten aan het werk gezien. Dat is 12%

van het totale aantal stadswachten dat op straat aanwezig is (448 handhavers en fiscalisten, zie tabel 4-1).

#### **analyse van data**

Zoals aangegeven is na afloop van de meeloopdiensten een verslag gemaakt van de gedane observaties. Deze zijn vervolgens ten behoeve van de analyse één voor één in een spreadsheet ingevoerd en ondergebracht in de categorieën die in de onderstaande figuur 1 staan vermeld. Dit schema vormde de basis voor de analyses die in hoofdstuk 5 van het rapport zijn beschreven.

figuur 1: analyseschema observaties meelopen stadswachten

### STATISCHE SITUATIES

*object praat niet terug*

#### 1 TOEZICHT HOUDEN

- a aanwezigheid op straat
- b signaleren zonder interactie
- c in kaart brengen zonder interactie
- d MSB-melding maken
- e melding op andere wijze

#### 2 INTERVENIEREN

- a waarschuwing plaatsen op objecten
- b stickers van objecten
- c opruimen

#### 3 HANDHAVEN

- a 'bonnen' uitschrijven op kenteken/adres

#### 4 SITUATIE UIT DE WEG GAAN

- a een zichtbare/constateerbare situatie (bewust) uit de weg gaan

### DYNAMISCHE SITUATIES

*subject praat wel terug*

#### 1 INTERVENIEREN

- a aanspreken burger op ongewenst/verkeerd gedrag

#### 2 HANDHAVEN

- a 'bon uitschrijven' dit kan een naheffings-toeslag (parkeren), bekeuring (mulderfeiten) of bestuurlijke strafbeschikking (honden) zijn
- b object verwijderen
- c bon intrekken/seponeren
- d coulance

#### 3 SIGNALEREN door INTERACTIE

- a in kaart brengen van overlastgevende groepen jongeren door gesprek aan te gaan
- b gesprek aangaan met bewoners over bijvoorbeeld verkeerd geplaatste vuilniszakken of parkeerovertredingen teneinde 'daders' in beeld te krijgen.
- c meldingen in sociale context (bijvoorbeeld door burger)

#### 4 AANHOUDEN

- a met medewerking dader; geen gebruik handboeien
- b zonder medewerking dader; gebruik handboeien

#### 5 GASTHEERSCHAP

- a mensen (toeristen) de weg wijzen
- b dienstverlenend optreden
- c praatje maken
- d groetende burger

#### 6 CONFRONTATIE UIT DE WEG GAAN

- a niet optreden bij een zichtbare/constateerbare overtreding door een 'dader' (heterdaad situatie)

### CONTEXT

#### 1 OMGEVING

- a statisch; bijvoorbeeld winkelstraat, parkeerplaats, straat met huizen
- b dynamisch; bijvoorbeeld druk/rustig verkeer, veel/weinig omstanders

#### 2 REACTIE BURGER(S)

- a burger waar de stadswacht interactie mee heeft
- b burgers die commentaar geven op het werk van de stadswacht zonder dat zij aangesproken zijn

## bijlage 3 geraadpleegde bronnen

### **gemeente**

Burgemeester, brief aan de commissie BVM, 2 mei 2011.  
College van B en W, brief aan de raad inzake bestuurlijke strafbeschikking en uitrol ketenaanpak 'doorpakken kleine ergernissen, 22 oktober 2008.  
College van B en W, eerste bestuursrapportage 2011, brief aan de raad, 14 juni 2011  
Commissie BVM, vergadering 15 januari 2009.  
Commissie BVM, vergadering van 3 november 2011  
Gemeente Rotterdam, begroting 2012.  
Schriftelijke vraag raadslid Belhaj over vermeende wantoestanden bij Stadstoezicht, 20 april 2010.  
Schriftelijke vraag raadslid Belhaj over handhaving bij onduidelijke parkeersituaties en op alcohol drinken in het park, 29 april 2011.  
Schriftelijke vraag raadslid Heijmen over discriminatie door ambtenaren van Stadstoezicht, 17 augustus 2010.  
Raadsvergadering van 30 juni 2011.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente Kralingen-Crooswijk 2011.  
Stadstoezicht, jaarcontract met deelgemeente Noord, 2010.  
Stadstoezicht, jaarplan Toezicht en Handhaving 2011, cluster West.  
Stadstoezicht, jaarcontract met deelgemeente Overschie, 2011.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente Delfshaven, 2010.  
Stadstoezicht, jaarplan 2011, cluster Noord.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente Overschie, 2011.  
Stadstoezicht, jaarplan 2010, cluster Zuid.  
Stadstoezicht, jaarplan 2011, cluster West.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente Feijenoord, 2010.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente Charlois, 2010.  
Stadstoezicht, jaarcontract met de deelgemeente IJsselmonde, 2011.  
Stadstoezicht, dienstjaarrekening 2011.  
Stadstoezicht, 'Kadernotitie rechtspositioneel en sociaal kader rondom doorpakken – versie 0.2', januari 2009.  
Stadstoezicht, 'Functiebeschrijving en competentieprofiel handhaver'.  
Stadstoezicht, 'Algemene informatie Opleiding Handhaver STZ Rotterdam', 2010-2011.  
Stadstoezicht, 'programma's basisopleiding en vervolgopleiding Handhaver', 2011-2012.  
Stadstoezicht, 'Bejegening- en deëscalatieprotocol voor uniformmedewerkers van Stadstoezicht in contactsituaties', versie 3, 18 maart 2009.  
Stadstoezicht, 'werkinstructie 3.2 verkeerd aangeboden huisvuil', versie 4 augustus 2011.  
Stadstoezicht, Politie, Openbaar Ministerie en directie Veiligheid, 'Evaluatie en actualisering Inzetafspraken Ketenaanpak doorpakken kleine ergernissen', oktober 2010

### **overige schriftelijke bronnen**

Bouziane, M. & I. el Hadioui, 'Straatcoach 2.0. Een empirisch-sociologisch onderzoek naar het functioneren van de Rotterdamse straatcoach in het Nieuwe Westen', 2012, Rotterdam, ICS media.

Cito, 'Rapportage boa examens', 2011.

Hans Hoekman, Buurt Bestuurt; Een aanpak voor nu en in de toekomst, mei 2011.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar', 10 januari 2011.

Ministerie van Justitie, 'Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingdiensten', mei 2007.

Morph Research, Evaluatie campagne 'Nieuwe bevoegdheden Stadswachten', december 2010.

Noije, L. van en K. Wittebrood (2008). 'Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid'. 2008, Den Haag, SCP

Stichting ECABO landelijk kwalificatiedossier Beroepengroep 'Toezicht en Veiligheid' cohort 2011-2012.

Politieacademie, 'Toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden in het kader van de Regeling Toetsing Geweldbeheersing Politie', 1 januari 2010.

#### **informatiesystemen**

HAS 2.2

Eltratax

MSB

schouwgegevens Roteb

Veiligheidsindex

#### **internet**

[www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)

[www.ecabo.nl](http://www.ecabo.nl)

[www.cito.nl](http://www.cito.nl)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

## bijlage 4 geraadpleegde en geïnterviewde personen

Dhr. A. Aboutaleb	burgemeester
Dhr. H. Alkema	manager personeel en organisatie, Stadstoezicht
Dhr. E. Bal	manager bedrijfsbureau, Stadstoezicht
Dhr. D. Berg	hoofd wijken, kennis en communicatie, directie Veilig
Dhr. S. Beringer	directieadviseur, Stadstoezicht
Dhr. M.H. van Boekel	beleidsadviseur, Politie Rotterdam Rijnmond
Dhr. J. Boon	functioneel applicatiebeheerder, Stadstoezicht
Dhr. R. Bosmans	clustermanager Centrum, Stadstoezicht
Dhr. R. van Dale	beleidsadviseur, Stadstoezicht
Dhr. P. van Dalen	directeur Halt, Stadstoezicht
Dhr. Z. El-Khethabi	directiesecretaris, Stadstoezicht
Dhr. T. Frehe	senior teamleider cluster Centrum, Stadstoezicht
Dhr. H. van der Geest	senior teamleider cluster Zuid, Stadstoezicht
Dhr. E. Goijvaerts	clustermanager Noord, Stadstoezicht
Dhr. S. Hofs	afdelingshoofd, Politie Rotterdam Rijnmond
Dhr. O. Jansen	adviseur strategie en staf, directie Veilig
Dhr. J. de Jong	informatiemanager, Gemeentewerken
Dhr. J. van der Laan	clustermanager Zuid, Stadstoezicht
Mevr. M.A. van Loon	onderzoeker, Nationale ombudsman
Dhr. J. Lugte	algemeen directeur, Stadstoezicht
Dhr. F. Marree	hoofd Communicatie, Stadstoezicht
Dhr. S.J. Papendrecht	beleidsadviseur, Politie Rotterdam Rijnmond
Dhr. F. Rousse	afdelingshoofd bedrijfsbureau, Stadstoezicht
Mevr. A. Sambo	teamleider PAZ bedrijfsbureau, Stadstoezicht
Mevr. S. Sardjoepersad	coördinator binnendienst opleidingen, Stadstoezicht
Mevr. A. Schoor	teamleider handhavingsacademie, Stadstoezicht
Dhr. R. Snijders	productmanager Handhaving en Toezicht, Stadstoezicht
Mevr. C. Toet	hoofd bedrijfsvoering, Gemeentebelastingen
Dhr. E. van der Torre	lector gebiedsgebonden politie, Politieacademie
Dhr. F.J. Vermeulen	procesmanager, Openbaar Ministerie
Dhr. J. Verpaalen	projectleider, Nationale ombudsman
Dhr. M. van der Welle	bestuurscoördinator, Stadstoezicht

## bijlage 5 lijst van afkortingen

abb's	Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
B en W	burgemeester en wethouders
Boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BVM	commissie Besuur, Veiligheid en Middelen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
ECABO	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de economisch/administratieve, ICT- en veiligheidsberoepen.
EHMV	commissie voor Economie, Haven, Milieu en Vervoer
Fte	fulltime-equivalent
G4	gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
GBR	Gemeentebelastingen
IBT	Integrale Beroepsvaardigheden Training
LVS	Leerlingvolgsysteem
MSB	Melding Systeem Buitenruimte
OM	Openbaar Ministerie
P&C	planning en control
ROC	regionaal opleidingscentrum
Roteb	dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
RTGB	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing
STZ	Stadstoezicht
VOG	Verklaring omtrent het Gedrag
WBT	Weerbaarheidstraining
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs





### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Rotterdam

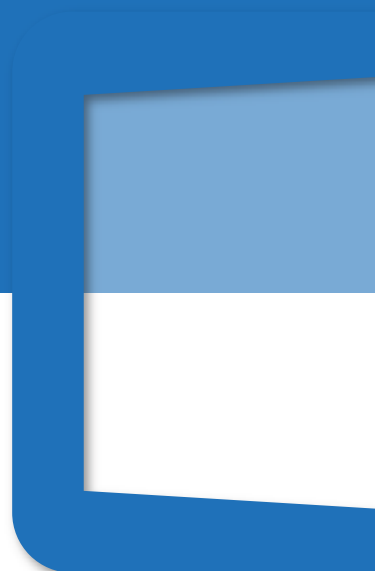
Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

*telefoon*  
010 . 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*basisontwerp en lay-out*  
De werf, Rotterdam

*fotografie en afbeelding*  
Stadstoezicht



*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
juni 2012

*ISBN/EAN*  
978-90-76655-68-0