



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet stadswachten

1 inleiding

1-1 aanleiding

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 een brief van 29 april 2011 heeft de directeur van de rekenkamer de raad aangegeven welwillend tegenover het onderzoek te staan en dat ook dit jaar nog te willen uitvoeren. In de brief heeft de directeur verder aangegeven de raad voor het zomerreces te informeren over zijn definitieve besluit en de voorgenomen aanpak van het onderzoek. Met deze onderzoeksopzet doet de rekenkamer die belofte gestand.

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 optreden van stadswachten.¹

Relevant in dezen is dat per 1 januari 2009 de bevoegdheden van de Rotterdamse stadswachten zijn uitgebreid met de zogenoemde 'bestuurlijke strafbeschikking'. Daarmee hebben stadswachten bevoegdheden gekregen die vóór 2009 waren voorbehouden aan de politie. De uitbreiding betekent concreet dat stadswachten die zijn opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's):

- bekeuringen mogen uitdelen voor overtredingen als fout parkeren, wildplassen en hondenpoep;
- burgers mogen aanhouden die niet bereid zijn hun identiteitsbewijs te tonen of anderszins niet meewerken;
- handboeien mogen gebruiken indien overtredders in een situatie van bekeuren agressief worden en bij een eventuele aanhouding niet meewerken;

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 de 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 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 leeswijzer

In paragraaf 2 wordt eerst een toelichting gegeven op de rol en positie van stadswachten in Rotterdam. Paragraaf 3 beschrijft de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In paragraaf 4 wordt een afbakening van het onderzoek gegeven. Paragraaf 5 geeft de aanpak van het onderzoek weer. Paragraaf 6, ten slotte vermeldt de organisatie en planning van het onderzoek.

¹ In 2009 en 2010 zijn vragen gesteld over het functioneren van stadstoezicht en de competentie van medewerkers. 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.

2 stadswachten in Rotterdam

2-1 taken en bevoegdheden

2-1-1 taken

Stadswachten houden zich bezig 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 marktkooplui 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.²

De stadswachten hebben niet allemaal hetzelfde werkterrein. Er zijn drie typen stadswachten, te weten de fiscaal controleur, de handhaver en de milieucontroleur/milieuinspecteur. De *fiscaal controleur* houdt vooral toezicht op parkeerovertredingen.³ De *handhaver* treedt naast parkeerovertredingen ook op bij bepaalde overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), bijvoorbeeld met betrekking tot autowrakken, huisvuil en wildplakken. Sommige handhavers hebben daarnaast een speciaal aandachtsgebied, zoals markten of pandenaanpak. De bevoegdheden van de *milieucontroleur* en de *milieuinspecteur* zijn identiek. Zij maken onder meer proces-verbaal op van overtredingen van bijzondere milieuwetten.

2-1-2 bevoegdheden

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

- bekeuringen uitdelen voor overtredingen als wildplassen en hondenpoep.
- burgers aanhouden die niet bereid zijn hun identiteitsbewijs te tonen of anderszins niet meewerken.
- handboeien gebruiken indien overtredders in een situatie van bekeuren agressief worden en bij een eventuele aanhouding niet meewerken.⁴

Van de stadswachten in Rotterdam zijn alle milieucontroleurs tevens Boa. De handhavers zijn nog niet allemaal opgeleid tot Boa. Fiscaal controleurs zijn geen Boa.⁵ In de periode tot en met 2011 zullen volgens het college alle stadswachten worden opgeleid om te kunnen werken met de nieuwe bevoegdheden.

² Website www.rotterdam.nl, geraadpleegd 8 juni 2011

³ De fiscaal controleur schrijft boetes uit bij niet of te weinig betaald parkeergeld, overlastgevende (brom)fietsen en te lang geparkeerde aanhangwagens, caravans, en dergelijke en laat hinderlijk of gevaarlijk geparkeerde voertuigen wegslepen.

⁴ Brief van de burgemeester aan de commissie BVM van 2 mei 2011

⁵ www.rotterdam.nl, 'wet- en regelgeving waarop stadswachten toezicht houden en (kunnen) handhaven', geraadpleegd 8 juni 2011.

2-2 beleidsmatige achtergrond

Beleidsmatige achtergrond van de uitbreiding van de bevoegdheden van Boa's per 2009 is de ketenaanpak 'doorpakken bij kleine ergernissen' (hierna: de ketenaanpak) waartoe het vorige college op 21 oktober 2008 heeft besloten. Bij de aankondiging van de ketenaanpak in 2008 heeft de gemeente als doel ervan gesteld dat Rotterdam schoon, heel, veilig en bereikbaar blijft.⁶ Het gaat bij die aanpak om het handhaven op kleine overtredingen die ergernissen in de openbare ruimte tot gevolg hebben, de zogenoemde overlastfeiten. In die aanpak is de samenwerking tussen Stadstoezicht, politie en 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 als aanvulling op het toezicht door de politie. In de praktijk betekent dit dat stadswachten taken uitoefenen die voorheen door de politie werden uitgevoerd. In de ketenaanpak is de volgende taakverdeling overeengekomen:⁷

- stadswachten gaan meer en strenger 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.

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.

2-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid.

Binnen het college is de burgemeester verantwoordelijk voor stadswachten, vanuit zijn portefeuille Openbare orde en veiligheid. Verder is wethouder Van Huffelen betrokken als portefeuillehouder Buitenruimte. Ambtelijk maken stadswachten deel uit van de dienst Stadstoezicht.

2-4 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 (Amsterdam, Rotterdam en Haag en Utrecht) hebben een substantieel grotere toezichtcapaciteit dan de andere steden. De G4 tellen tussen de honderd en zeshonderd fte.⁸

⁶ Brief aan de raad van 22 oktober 2008

⁷ Brief aan de raad van 22 oktober 2008

⁸ Bron: Binnenlands Bestuur, 21 mei 2011

In Rotterdam werken 500 stadswachten. Stadswachten dragen allemaal hetzelfde uniform, hun specifieke functie is alleen herkenbaar aan de epaulet op de schouder. Van de 500 stadswachten zijn er inmiddels 428 opgeleid tot Boa.⁹

Er zijn 24 wijkteams, bestaande uit 20 à 25 stadswachten per wijkteam.

De gemeente heeft voor 2011 in totaal € 26,6 miljoen begroot voor de dienst Stadstoezicht. Daar vallen, naast de stadswachten, ook het cameratoezicht in de stad en het toezicht op de Maastunnel onder. In het onderzoeksrapport zal de rekenkamer de financiële aspecten van de inzet van stadswachten nader toelichten.

Volgens het Boa-jaarverslag 2009 zijn er in dat jaar ongeveer 1800 strafbeschikkingen uitgeschreven voor overlastfeiten als hondenpoep en wildplassen. Voor parkeerfeiten zijn circa 67.000 bonnen uitgeschreven.

3 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in- en te oordelen over opzet, sturing, uitvoering en effectiviteit 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 waarborgt de gemeente voldoende dat stadswachten beschikken over de kennis en vaardigheden om hun taken adequaat uit te voeren?
- 2 is de aansturing van stadswachten adequaat voor de taken die zij moeten uitvoeren?
- 3 voeren stadswachten hun taken adequaat uit?
- 4 leidt het optreden van stadswachten tot de beoogde resultaten?

4 afbakening

Zoals aangegeven in 2-1 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 (de milieucontroleur, de milieu-inspecteur, de handhavers markten en de handhavers pandenaanpak) buiten de scope van het onderzoek vallen.

⁹ Eerste bestuursrapportage 2011, op 14 juni 2011 aan de raad gezonden

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.

Stadswachten werken gebiedsgericht vanuit wijkteams. De taken van de wijkteams zijn volgens de gemeente afgestemd op de wensen van de deelgemeente en op de specifieke situatie in de wijk. Voor het onderzoek zal de rekenkamer een nader te bepalen aantal wijkteams selecteren. Bij die selectie zal rekening worden gehouden met spreiding over de deelgemeenten en over typen problemen die zich in de wijken voordoen.

5 onderzoeksaanpak

Om te bewerkstelligen dat de bevindingen over stadswachten zo compleet en betrouwbaar mogelijk zijn kiest de rekenkamer in dit onderzoek bewust voor het hanteren van meerdere methoden en het raadplegen van uiteenlopende bronnen. Het ligt in de verwachting dat in ieder geval interviews zullen worden gehouden met:

- directeur Stadstoezicht;
- leidinggevenden van stadswachten;
- het verantwoordelijk collegelid, de burgemeester;
- betrokkenen bij het opleiden en trainen van stadswachten;
- externe deskundigen op het gebied van handhaving;
- medewerkers van politie en openbaar ministerie. Beide organisaties hebben een rol; bij het toezicht op het functioneren van Boa's;
- andere bij toezicht en handhaving betrokken organisaties;
- bewonersorganisaties.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer normen hanteren. Hieronder is voor elke deelvraag aangegeven welke normen en welke onderzoeksmethoden de rekenkamer bij de beantwoording onder meer zal hanteren. Bij het nader bepalen van de normen zal de rekenkamer gebruik maken van de wettelijke bekwaamheidseisen voor Boa's en geldende professionele opvattingen over het optreden van handhavers.¹⁰ Bij die professionele opvattingen zal de rekenkamer in ieder geval die van de politie betrekken.

1 *waarborgt de gemeente voldoende dat stadswachten beschikken over de kennis en vaardigheden om hun taken adequaat uit te voeren?*

normen

- de gemeente eist van stadswachten de kennis en vaardigheden die volgens geldende professionele opvattingen over handhaving nodig zijn om hun taken uit te voeren.
- de gemeente eist van stadswachten de kennis en vaardigheden die wettelijk vereist worden van Boa's.
- de gemeente draagt er zorg voor dat stadswachten voldoende worden opgeleid en getraind om hun taken adequaat uit te kunnen voeren.

¹⁰ De wettelijke bekwaamheidseisen voor Boa's zijn vastgelegd in het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO)

methoden

De rekenkamer zal documenten raadplegen, zoals vakliteratuur over handhaving, wettelijke bekwaamheidseisen voor Boa's en gemeentelijke documentatie over functie-eisen, opleiding en training van stadswachten. Daarnaast zullen interviews worden gehouden met betrokkenen bij Stadstoezicht en externe deskundigen op het gebied van handhaving, waaronder de politie.

2 *is de aansturing van stadswachten adequaat voor de taken die zij moeten uitvoeren?*

normen

- de werkinstructies van stadswachten zijn duidelijk
- aan de werkinstructies ligt een duidelijke handhavingstrategie ten grondslag.
- de werkinstructies sluiten aan bij geldende professionele inzichten over handhaving
- de werkinstructies zijn uitvoerbaar
- stadswachten worden voldoende begeleid bij de uitvoering van hun taken

methoden

De rekenkamer zal gemeentelijke documentatie raadplegen, zoals beleidsdocumenten, werkinstructies, systematiek van personeelsbeoordelingen en verslagen van werkoverleggen. Verder zullen interviews worden gehouden met betrokkenen bij Stadstoezicht.

3 *voeren stadswachten hun taken adequaat uit?*

normen

- het optreden van stadswachten sluit aan bij geldende professionele inzichten over optreden van handhavers
- het optreden van stadswachten is in lijn met de werkinstructies
- stadswachten communiceren adequaat met inwoners

methoden

Onderzoekers zullen meelopen met stadswachten tijdens de uitvoering van hun taken en hun handelingen registreren. Daarnaast zal de rekenkamer interviews houden met stadswachten en met bewoners in de voor het onderzoek geselecteerde wijken. Ook zal de rekenkamer bronnen raadplegen waarin reacties op het optreden van stadswachten zijn vastgelegd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan meldingen op het servicenummer van de gemeente Rotterdam (14 010), berichten in het gastenboek op de website van Stadstoezicht en aan klachtenregistraties van de dienst.

4 *leidt het optreden van stadswachten tot de beoogde resultaten?*

normen

- de beoogde resultaten van de inzet van stadswachten worden gerealiseerd.
- het is aannemelijk dat het optreden van stadswachten hierbij doorslaggevend is geweest.

methoden

De rekenkamer zal interviews houden met bewonersorganisaties in de voor het onderzoek geselecteerde wijken en met medewerkers van deelgemeenten waar de voor het onderzoek geselecteerde wijken deel van uitmaken. Daarnaast zal de rekenkamer cijfermatige en andere gegevens raadplegen die inzicht geven in de resultaten. Het gaat dan onder meer om gegevens over 'schoon, heel en veilig' zoals gemeten door middel van wijkshouwen, gegevens uit de veiligheidsindex en de

sociale index, registraties van overlast in de openbare ruimte en rapportages van Stadstoezicht en deelgemeenten over behaalde resultaten.

6 organisatie en planning

6-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Shona Dickson;
- de heer Willem Gordijn;
- de heer Kees de Waijer;
- de heer Rolf Willemse (teamleider)

Mogelijk zal de rekenkamer daarnaast voor onderdelen van het onderzoek externe capaciteit inhuren.

6-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start in juli 2011 en zal resulteren in een publicatie voor de zomer van 2012.