

Twynstra Gudde

Inzet van boa's

Rekenkamercommissie Huizen



Rapport

25 augustus 2016

drs. Freek van der Laan
Iris van Maurik MA
drs. Rutger Morée MBA

Samenvatting

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Zij zijn aangesteld in een bepaald domein en hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid. De gemeente Huizen heeft drie boa's aangesteld in domein 1 (Openbare Ruimte). De Rekenkamercommissie Huizen heeft Twynstra Gudde gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inzet van deze boa's en wat zij bijdragen aan een betere leefomgeving. De volgende vraagstelling staat in dit onderzoek centraal:

Is de inzet van de boa's in Huizen doelmatig en doeltreffend?

In het onderzoek staat de periode van 2013 tot en met 2015 centraal. Voor het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt: documentenstudie, interviews en meelopen van diensten met de boa's.

Beleid inzet boa's

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Huizen beschikt over een Integraal Veiligheidsbeleid. Dit beleid is vastgesteld door de gemeenteraad en afgestemd met betrokken partijen. De inzet van boa's komt vrijwel niet terug in dit beleid. Ook is de inzet van boa's niet vastgelegd in SMART-geformuleerde doelstellingen. Wel is sprake van een algemene doelstelling: *de inzet van boa's moet een bijdrage leveren aan een betere leefomgeving*.

Er wordt gewerkt volgens een handhavingsstrategie. In principe wordt er eerst geïnformeerd en gewaarschuwd voordat er wordt gehandhaafd. Deze strategie is echter niet vastgelegd.

De jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met de inzet van boa's zijn inzichtelijk. De loonkosten zijn goed inzichtelijk en daarnaast worden kosten gemaakt voor de aanschaf van handhels, kleding, fietsen, huisvesting op de gemeentewerf en apparaatskosten. Voor 2016 is € 258.386,- begroot. Er is geen reden om aan te nemen dat de totale kosten in de voorgaande jaren hier veel van hebben afgeweken.

Inzet van boa's in de praktijk

Het Integraal Veiligheidsbeleid wordt jaarlijks vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Ook hierin is de inzet van boa's niet of nauwelijks geëxpliciteerd. De uitkomsten van de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte vormen wel input voor het werk van de boa's. Daarmee wordt aangesloten bij de vraag van de bevolking.

De boa's krijgen algemene werkinstructies. Hierdoor hebben zij ruimte bij de precieze invulling van hun werkzaamheden. Uit de meegelopen diensten blijkt duidelijk dat zij goed op de hoogte zijn van hoe zij het werk moeten uitvoeren, waar de prioriteiten liggen en wat ontwikkelingen binnen de gemeente zijn. Over de uitvoering en de samenwerking zijn afspraken gemaakt met betrokken partijen. Een voorbeeld is de politieorganisatie. Wel blijkt uit de gesprekken dat in de uitvoering van deze afspraken nog een aanzienlijk aantal verbeterpunten is te benoemen.

Wanneer er sprake is van 'gedoe' besluit de gemeente om te stoppen met handhaven. Er wordt dan alleen nog waarschuwend opgetreden. Het instrument van de inzet van boa's wordt daarmee minder effectief. Door de boa's en de politie wordt terecht ingebracht dat men op gegeven moment niet meer geloofwaardig is, als er alleen maar wordt gewaarschuwd.

De gemeente Huizen heeft goed inzicht in de beschikbare uren ten aanzien van de boa-inzet. Daarnaast is duidelijk dat de boa's ongeveer 30% indirect werk verrichten en voor 70% van hun tijd op straat werkzaam zijn.

Sinds de indiensttreding van de drie boa's is de daadwerkelijke inzet op straat aanzienlijk teruggelopen. Een van de boa's is als coördinator aangesteld. Hierdoor is hij vrijwel niet meer werkzaam in de uitvoering. Daarnaast is bepaald dat de boa's niet meer alleen de straat op mogen. Waar het feitelijke toezicht op straat voorheen ongeveer 75 uur per week bedroeg, is dat door deze ontwikkelingen teruggebracht naar 25 uur per week. Daar komt nog bij dat het gebied waar wordt gehandhaafd is uitgebreid en de boa's er een aantal taken bij hebben gekregen.

Verantwoording inzet boa's

Door het college wordt zowel de actieve als passieve informatieplicht ingevuld. Tijdens de onderzochte periode heeft de gemeenteraad geregeld informatie aangereikt gekregen. Dit gebeurde zowel op initiatief van het college (mededelingen of een presentatie) als op initiatief van de gemeenteraad (door het indienen van schriftelijke of mondelinge vragen).

Concluderend

In termen van doelmatigheid en doeltreffendheid blijkt de inzet van boa's binnen de gemeente Huizen niet precies evalueerbaar. De uren en kosten zijn inzichtelijk, maar het ontbreekt aan duidelijke (SMART)doelstellingen en cijfers om hierover iets te kunnen zeggen.

Wel is gebleken dat de inzet van de boa's op straat de afgelopen jaren aanzienlijk is teruggebracht. Dit is samen gegaan met een uitbreiding van het werkgebied en een toename van het aantal taken. Wij constateren dat de inzet van boa's de afgelopen jaren in ieder geval niet doelmatiger, en vermoedelijk ook niet doeltreffender, is geworden.

Dit betekent overigens niet dat de inzet van boa's voor de gemeente geen toegevoegde waarde heeft. Zonder inzet van boa's beschikt de gemeente Huizen niet over gastheerschap op straat, moeten bepaalde meldingen bij het Meldpunt Openbare Ruimte door iemand anders worden opgevolgd en wordt er niet ingezet op de 'kleine ergernissen' in de wijk.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling	1
1.3 Reikwijdte onderzoek	1
1.4 Methoden van onderzoek	2
1.4.1 Normenkader	2
1.4.2 Gegevensverzameling	2
1.4.3 Analyse en rapportage	3
1.5 Leeswijzer	3
2. Inzet van boa's in Huizen	4
2.1 Buitengewoon opsporingsambtenaren	4
2.2 Boa's in Huizen	4
2.3 Boa's en de Huizer bevolking	5
3. Inzet van boa's in het beleid	7
3.1 Integraal veiligheidsbeleid	7
3.2 Objectieve en subjectieve veiligheid in het IVB	8
3.3 Inzet van boa's in het IVB	8
3.4 Kosten van de inzet van boa's	10
4. Inzet van boa's in de praktijk	11
4.1 Vertaling van het IVB naar de praktijk	11
4.2 Veiligheidsbeleving gemeten	12
4.3 Werkinstructies boa's	12
4.4 Samenwerking met andere partijen	14
4.5 Inzicht in ureninzet	16
4.6 Evaluatie van de inzet	16
5. Verantwoording over beleid en uitvoering	18
5.1 Actieve informatieplicht	18
5.2 Passieve informatieplicht	19

6. Conclusies	20
6.1 Beleid inzet boa's	20
6.2 Inzet van boa's in de praktijk	20
6.3 Verantwoording inzet boa's	21
6.4 Beantwoording onderzoeksvragen	21
6.5 Tot slot	22

Bijlagen

1. Normenkader
2. Geraadpleegde documenten
3. Respondenten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn, naast de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) belast met de opsporing van strafbare feiten. Politiefunctionarissen hebben een algemene opsporingsbevoegdheid, terwijl bij boa's sprake is van een beperkte bevoegdheid (voor een verdere toelichting verwijzen wij naar paragraaf 2.1). Dit houdt in dat zij zich tot een aantal staffbare feiten beperken. De gemeente Huizen heeft drie boa's in dienst met als doel een bijdrage aan een betere leefomgeving in Huizen te leveren.

De Rekenkamercommissie Huizen heeft Twynstra Gudde gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de inzet van deze boa's en wat zij bijdragen aan een betere leefomgeving, respectievelijk de openbare orde en veiligheid. Dit zowel vanuit objectieve criteria als vanuit een subjectief veiligheidsgevoel.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het bieden van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van boa's in Huizen.

Vanuit deze doelstelling staat de volgende vraagstelling centraal:

Is de inzet van de boa's in Huizen doelmatig en doeltreffend?

Deze hoofdvraag is in een aantal deelvragen uitgesplitst:

1. Worden de werkzaamheden van de boa's ingericht aan de hand van informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte?
2. Zijn er met betrekking tot de werkzaamheden van de boa's op jaarbasis meetbare doelstellingen geformuleerd?
3. Zo ja, worden deze doelstellingen geëvalueerd?
4. Is er inzicht in de relatie tussen de inzet van de boa's en de misdrijvenratio, het aantal gepleegde en het aantal opgehelderde misdrijven (daadwerkelijke onveiligheid)? ¹
5. Is er inzicht in de relatie tussen de inzet van de boa's en onveiligheidsgevoelens?
6. Wat zijn de kosten op jaarbasis van de boa's, inclusief overhead?
7. Hoeveel uren per week zijn de drie boa's gemiddeld daadwerkelijk "op straat"?
8. Wat is de verhouding tussen direct ("op straat") en indirect werk?

1.3 Reikwijdte onderzoek

Binnen de gemeente Huizen worden boa's al geruime tijd ingezet. Sinds 2010 zijn zij in dienst van de gemeente, voor die tijd werden via een particulier bedrijf boa's ingezet. Deze historie brengt vele documenten en beleidstukken met zich mee. In overleg met de rekenkamercommissie is er voor gekozen om een onderzoeksperiode van drie jaar te hanteren: de jaren 2013 tot en met 2015.

¹ Tijdens het onderzoek is al snel gebleken dat er geen inzicht is in de relatie tussen de inzet van boa's en cijfers van misdrijven. Dit komt vooral omdat het oplossen van misdrijven bij de politieorganisatie ligt. Daarom is deze vraag in dit onderzoek niet verder aan bod gekomen.

Binnen de gemeente Huizen zijn verschillende boa's, binnen verschillende domeinen, actief. Zij kunnen in dienst zijn van de gemeente, van gemeenschappelijke regelingen waar Huizen aan deelneemt of de landelijke overheid. Hierna wordt een overzicht gegeven van de boa's die actief zijn binnen de gemeente Huizen:

1. Binnen domein 1 (Openbare ruimte) zijn drie boa's actief. Zij zijn in dienst van de gemeente Huizen met als doel om bij te dragen aan een betere leefomgeving.
2. De Grond en Afvalstoffendienst (GAD) heeft boa's die zich richten op de naleving van regels omtrent het inzamelen van afval. Zij zijn in dienst van de GAD en werkzaam binnen domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur).
3. Het Goois Natuurreservaat (GNR) heeft eveneens eigen boa's (bijvoorbeeld boswachters) in dienst. Ook zij zijn aangesteld in domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur).
4. De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) heeft binnen domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur) een aantal boa's in dienst. Zij richten zich daarbij op milieucontroles.
5. De gemeente Huizen maakt voor handhaving van de Drank- en Horecawet gebruik van de boa's die in dienst zijn van de gemeente Hilversum. Deze bevoegdheid valt binnen domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur).
6. De Regio Gooi en Vechtstreek (RGV) zorgt voor de handhaving ten aanzien van de leerplicht. De leerplichtambtenaar is werkzaam binnen domein 3 (Onderwijs) en in dienst van de RGV.
7. De Regio Gooi en Vechtstreek (RGV) verzorgt ook de handhaving binnen domein 5 (Werk, Inkomen en Zorg). Hiervoor heeft de RGV een of meerdere sociaal recheurcheurs in dienst.
8. Daarnaast zijn er een aantal andere organisaties die zich landelijk kunnen bezighouden met opsporing van strafbare feiten. Voorbeelden zijn de politie (domein 6, Generieke Opsporing) en de arbeidsinspectie (domein 5, Werk, Inkomen en Zorg). Zij doen hun werk onder andere binnen de gemeente Huizen.

Voorgaande opsomming laat zien dat er binnen de gemeente Huizen veel verschillende boa's op specifieke aandachtsgebieden actief zijn. In overleg met de rekenkamercommissie is er voor gekozen om dit onderzoek alleen te richten op de boa's die in dienst zijn van de gemeente. Dat betreft dus de drie boa's die hun werkzaamheden verrichten binnen domein 1, Openbare Ruimte. De andere boa's zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

1.4 Methoden van onderzoek

1.4.1 Normenkader

Voor een gestructureerde beschrijving en analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van boa's, is samen met de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld. Hierbij is onderscheid gemaakt naar normen op het gebied van beleid, de uitvoering van dat beleid en de verantwoording naar de gemeenteraad. Het normenkader is voordat de gegevensverzameling heeft plaatsgevonden door de rekenkamercommissie vastgesteld. Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage 1. In de betreffende hoofdstukken komen de onderdelen van het normenkader terug.

1.4.2 Gegevensverzameling

In dit onderzoek zijn verschillende methoden van onderzoek gehanteerd om de geldigheid van de onderzoeksresultaten te vergroten. Hierna zijn de gehanteerde methoden kort beschreven.

Documentenstudie

Ten eerste zijn de relevante documenten bestudeerd. Relevant zijn die documenten die betrekking hebben op de thema's van dit onderzoek: het beleid, de uitvoering en verantwoording in het kader van de inzet van boa's (in Huizen). Dit betreft beleidsdocumenten, notulen van overleggen, cijfers van meldingen en algemene (wetenschappelijke) literatuur. De documenten zijn in eerste instantie door de rekenkamercommissie verzameld. Verderop in het onderzoeksproces ontstond aanleiding, bijvoorbeeld door wat bij de interviews ter sprake kwam, om nog extra documenten te bestuderen. Deze documenten zijn veelal door de gesprekspartners toegestuurd. Voor een overzicht van alle bestudeerde documenten verwijzen wij naar bijlage 2.

Interviews

Daarnaast zijn de belangrijkste stakeholders ten aanzien van de inzet van boa's geïnterviewd. Hierbij gaat het om professionals op beleidsniveau en uitvoerend niveau; zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. In totaal zijn acht respondenten geïnterviewd in zeven gesprekken. Voor een overzicht hiervan verwijzen wij naar bijlage 3. De gesprekken duurden gemiddeld een uur. Van elk interview is een verslag opgesteld dat vervolgens in het kader van wederhoor door de geïnterviewde is geaccordeerd.

Meelopen met boa's

Om het niet alleen over het werk van de boa's te hebben, maar ook te zien en ervaren hoe het werk daadwerkelijk wordt uitgevoerd, hebben wij twee volledige diensten met de boa's meegelopen. Dit betrof een dienst op donderdag en één op zaterdag. Door dit veldwerk was het mogelijk het werk van de boa's goed te observeren en op een laagdrempelige manier met hen het gesprek aan te gaan over hun werk (en de observaties die wij op dat moment deden). Net als bij de interviews is van deze diensten en de gesprekken die met hen zijn gevoerd een verslag opgesteld. Dit verslag is eveneens in het kader van wederhoor door de boa's geaccordeerd.

1.4.3 Analyse en rapportage

Aan de hand van het opgestelde normenkader zijn de resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden geanalyseerd. Hierna is een rapport van bevindingen met conclusies opgesteld. Dit rapport is besproken met de Rekenkamercommissie Huizen. De rekenkamercommissie heeft zelf de aanbevelingen geformuleerd.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van april tot en met juli 2016.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 gaat kort in op de inzet van boa's door gemeenten en de huidige situatie in Huizen.

Hoofdstuk 3 geeft het beleid ten aanzien van de inzet van boa's weer.

Hoofdstuk 4 gaat in op hoe de inzet in de praktijk wordt vormgegeven.

Hoofdstuk 5 betreft de verantwoording in Huizen over beleid en uitvoering.

Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies van dit onderzoek.

2. Inzet van boa's in Huizen

2.1 Buitengewoon opsporingsambtenaren

Een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is een ambtenaar met een beperkte opsporingsbevoegdheid. Dat houdt in dat een boa bepaalde strafbare feiten mag opsporen; bijvoorbeeld gericht op het handhaven van parkeerbeleid, het opsporen van milieudelicten of het nakomen van de leerplicht. Daarmee onderscheiden boa's zich van politieagenten, die over een algemene opsporingsbevoegdheid beschikken. De functies en opsporingsbevoegdheden die een boa kan hebben zijn ondergebracht in zes domeinen:

1. Openbare Ruimte
2. Milieu, welzijn en infrastructuur
3. Onderwijs
4. Openbaar vervoer
5. Werk, Inkomen en Zorg
6. Generieke Opsporing ²

In Nederland zijn ongeveer 25.000 boa's actief. In een aantal onderzoeken is het imago van de gemeentelijke handhavers onderzocht. Hieruit blijkt dat handhavers zelf het idee hebben dat burgers hen laag inschatten. Zij gaan hierbij vooral af op de sociale media en contacten op straat. Burgers geven echter aan dat zij het belangrijk vinden dat de handhavers er zijn. Zij zijn met name positief over de herkenbaarheid en de uitstraling van de handhavers. Een verbeterpunt is de zichtbaarheid van de handhavers.³ Daarnaast blijken gezag, professionaliteit, inlevingsvermogen en kennis van zaken eveneens verbeterpunten.⁴ De beelden over handhavers worden vooral bepaald door de ervaringen, zowel positief als negatief, die men zelf heeft met deze handhavers. De onderzoeken concluderen onder andere dat men door verdere professionalisering kan werken aan het imago van de handhaver, waarbij vooral de nadruk op fatsoenlijk en correct optreden zou moeten liggen.⁵

De verdere professionalisering zou de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de komende jaren graag doorgezet zien worden. Een professionaliseringsslag is de afgelopen jaren al ingezet door de komst van permanente her- en bijscholing. Ook het modeluniform heeft een bijdrage geleverd aan de herkenbaarheid van handhavers. De VNG pleit in haar visie over gemeentelijke handhavers voor verdere professionalisering door de mogelijkheid tot het gebruik van geweldsmiddelen, kennisdeling met de politie (door het bijwonen van elkaars briefings en toegang tot elkaars systemen en bureaus) en bevoegdheid om te handhaven tegen lichte verkeersovertredingen (bijvoorbeeld te hard rijden in 30 km-zones).⁶

2.2 Boa's in Huizen

De gemeente Huizen is in 2007 begonnen met de inzet van boa's. Dit verliep destijds via een particuliere partij. De aanleiding om met de inzet van boa's te starten was dat een aantal taken van de politie

² <https://www.justis.nl/producten/boa/boa-woorden/taken/>

³ Bervoets, 2016.

⁴ Ait Moha, Verheggen & Visscher, 2013.

⁵ Bervoets, 2016.

⁶ VNG, 2016.

naar de gemeenten werd overdragen. Dit had voornamelijk betrekking op de aanpak van 'kleine ergerenissen' in de wijk, zoals parkeer- en hondenoverlast.

Uit de interviews blijkt dat de toezichhoudende functie van de boa's in de gemeente Huizen de gewenste effecten liet zien. Daarnaast had de gemeente ook de wens om het toezicht verder te professionaliseren. Om deze reden is besloten om per 1 januari 2010 drie boa's in dienst te nemen van de gemeente en deze taken niet langer extern te laten uitvoeren. De boa's zijn aangesteld in domein 1 (Openbare Ruimte). Een van deze drie boa's is inmiddels aangesteld als coördinator. Deze coördinator sluit binnen de gemeente aan bij verschillende overleggen. Op die manier probeert men beleid en uitvoering met elkaar te verbinden.

In het collegeakkoord 2014-2018 is over boa's het volgende opgenomen: *"Het college rapporteert in 2016 over de mogelijkheden tot uitbreiding van het aantal buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), waarbij een integrale afweging wordt gemaakt in het kader van een verdergaande flexibilisering van het boa-stelsel."*⁷ Dit zou betekenen dat hier dit jaar nog aandacht aan wordt besteed.

2.3 Boa's en de Huizer bevolking

Het werk van de boa's in de gemeente Huizen ligt momenteel onder een vergrootglas. De boa's ervaren dat de Huizer bevolking zich richting hen voornamelijk negatief opstelt. Daarnaast is er sprake van verharding in de bejegening richting de boa's. Zoals een van de geïnterviewden aangeeft: *"Ze worden bij voorbaat al neergesabeld door de bevolking van Huizen."*

Vanuit de politieorganisatie wordt eveneens aangegeven dat de Huizer bevolking niet zomaar autoriteit accepteert. Dit werd zichtbaar tijdens een van de diensten:

Bij een winkelcentrum komen wij een mevrouw tegen die aan het fietsen is. De boa's spreken haar hierop aan: *"Dag mevrouw, ik zie dat u aan het fietsen bent. Dat is niet toegestaan, want dit is een voetgangersgebied."* Waarop de mevrouw in kwestie enigszins fel reageert: *"Ik ben niet aan het fietsen, ik laat hem alleen maar uitrollen. Tsjonge jonge."* Ze rolt daarbij met haar ogen maar gaat wel meteen lopend verder. De boa's leggen de mevrouw uit dat het winkelcentrum een voetgangersgebied is, en dat het alleen toegestaan is om de fiets aan de hand mee te nemen. Andere activiteiten worden als 'fietsen' aangemerkt. De mevrouw is inmiddels bij de weg aangekomen en stapt op haar fiets om weg te rijden, waarbij ze nog een opmerking maakt over het feit dat er beter achter 'echte boeven' aan kan worden gegaan. De boa's melden dat zij nu een waarschuwing krijgt, maar dat een volgende keer een bekeuring volgt. Daarbij delen zij de hoogte van deze bekeuring ook alvast mee.

Een medium waar de verharding richting de boa's duidelijk wordt weergegeven is Facebook. Een aantal bewoners is daar de pagina 'Petitie tegen de boa's van Huizen' gestart. Op de pagina delen bewoners (tot in detail) hun ervaringen met de boa's. Daarbij worden de boa's niet ontzien en wordt gebruik gemaakt van ongepast taalgebruik. Ook roept men elkaar op om slechte ervaringen met de boa's op de pagina te delen.⁸

Uit de interviews blijkt dat bewoners ook wel eens klachten indienen over het optreden van een boa. Het laatste Jaarverslag Klachten dat is afgerond (over het jaar 2014), laat zien dat er acht klachten over het optreden van een boa zijn ingediend.⁹ In de interviews werd aangegeven dat bewoners soms een klacht indienen, omdat zij denken op die manier de verkregen boete te kunnen ontlopen.

⁷ Collegeakkoord 2014-2018, 'Aan de wind', gemeente Huizen, p. 22.

⁸ <https://nl-nl.facebook.com/huizenboa>

⁹ Jaarverslag klachten 2014, gemeente Huizen.

Op dit moment verricht een van de boa's geen werkzaamheden meer op straat. De reden hiervoor is dat naar aanleiding van een incident tussen de betreffende boa en een bewoner een onderzoek is gestart. Inmiddels is de boa (een eerste keer) voor de politierechter verschenen.

De bejegening van de bevolking, het onderzoek naar de boa en de berichten op de facebookpagina laat de boa's van Huizen niet onverschillig. De druk op de boa's is toegenomen. De boa's geven aan dat er soms opmerkingen worden gemaakt die hen persoonlijk treffen. Dat heeft ongetwijfeld gevolgen voor de manier waarop het werk wordt uitgevoerd.

In de interviews is aangegeven dat er genoeg bewoners zijn die de inzet van de boa's waarderen en positieve ervaringen hebben. Deze mensen laten, in tegenstelling tot de mensen die negatieve ervaringen hebben, niet expliciet van zich horen. Dat zorgt ervoor dat de aandacht vooral op negatieve ervaringen komt te liggen.

3. Inzet van boa's in het beleid

In dit hoofdstuk gaan wij in op het beleid dat de gemeente Huizen heeft gemaakt ten aanzien van de inzet van boa's. In het normenkader zijn de volgende normen opgenomen ten aanzien van het beleid:

- de gemeente Huizen kent een door de gemeenteraad vastgestelde kadernota Integraal Veiligheidsbeleid
- een handavingsstrategie, waarin de inzet van boa's is geëxpliciteerd, maakt onderdeel uit van dit beleid
- het Integraal Veiligheidsbeleid en de prioritering en taakverdeling daarbinnen zijn afgestemd met de politieorganisatie en andere betrokken partijen
- in het beleid is aandacht voor zowel objectieve als subjectieve veiligheid
- op jaarbasis worden SMART-doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de werkzaamheden van de boa's, waarbij de werkzaamheden (inclusief overhead) zijn gepland in een ureninzet
- deze doelstellingen sluiten aan bij de informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte
- de jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met boa's zijn te achterhalen op basis van het beleid.

3.1 Integraal veiligheidsbeleid

Sinds 2009 kent de gemeente Huizen een kadernota Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Voor dit onderzoek zijn de kadernota's 2011-2014 en 2015-2018 van belang. De gemeente Huizen verstaat onder integraal veiligheidsbeleid *"het systematisch en samenhangend werken aan het behoud en de verbetering van de sociale veiligheid in al haar facetten"*¹⁰. Daarbij is door de jaren heen een duidelijke verschuiving te zien in de rol die de gemeente zichzelf hierbij geeft. Waar men in de kadernota 2011-2014 nog spreekt over *"onder gemeentelijke regie"*, wordt in de kadernota 2015-2018 het volgende opgenomen: *"De rol van de gemeente is hierbij meer faciliterend dan regisserend"*¹¹. De toelichting hierbij luidt dat in voorgaande jaren veel is geïnvesteerd in het betrekken van inwoners, bedrijven, instellingen en andere veiligheidspartners bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Waar de inhoudelijke regie eerst bij de gemeente lag, ziet men nu een verschuiving: inwoners, bedrijven en instellingen nemen steeds meer zelf initiatieven tot en verantwoordelijkheid voor de veiligheid in hun omgeving. Op deze ontwikkeling wil de gemeente inhaken en daarom stelt men zich de laatste jaren meer op als facilitator en intermediair.

Dat men meer verantwoordelijkheid wil neerleggen bij andere partners is ook terug te zien in de uitgangspunten van de huidige kadernota:

- Inwoners, bedrijven, instellingen, overige veiligheidspartners en de gemeente dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Huizen;
- Bij het duiden van veiligheidsproblemen en het prioriteren van de aanpak, is de beleving van inwoners en ondernemers van groot belang;
- Inwoners, bedrijven, instellingen en andere veiligheidspartners werken, ieder vanuit hun eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid, actief mee aan de aanpak van veiligheidsproblemen;
- Inwoners, bedrijven, instellingen en andere veiligheidspartners kunnen erop vertrouwen dat de gemeente Huizen zowel de zichtbare als de onzichtbare veiligheidsproblemen met alle middelen en mogelijkheden aanpakt;

¹⁰ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014, 'Veilig Huizen en Veilig Houden', gemeente Huizen.

¹¹ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018, 'Huizen: de Veilige Haven!', gemeente Huizen.

- De gemeente Huizen formuleert de ambities en maatregelen op het gebied van veiligheid volgens de SMART-methodiek.¹²

De aandacht voor de partners komt tot uitdrukking door middel van het formuleren van speerpunten voor de kadernota in overleg met partners, zoals de politieorganisatie, zo werd in de interviews aangegeven.

Wij constateren dan ook dat de gemeente Huizen een Integraal Veiligheidsbeleid kent dat door de gemeenteraad is goedgekeurd en dat is afgestemd met betrokken partijen zoals de politieorganisatie.

Norm	Bevinding
De gemeente Huizen kent een door de gemeenteraad vastgestelde kadernota Integraal Veiligheidsbeleid	+
Het Integraal Veiligheidsbeleid en de prioritering en taakverdeling daarbinnen zijn afgestemd met de politieorganisatie en andere betrokken partijen	+

3.2 Objectieve en subjectieve veiligheid in het IVB

In de kadernota IVB is duidelijk aandacht voor objectieve en subjectieve veiligheid, zowel in de periode 2011-2014 als de periode 2015-2018. Objectieve veiligheid is terug te zien in doelstellingen om criminaliteitscijfers te verminderen. Een voorbeeld dat achtereenvolgens in beide kadernota's voorkomt is de doelstelling om het aantal woninginbraken te verminderen.

Ook de subjectieve veiligheid komt tot uitdrukking in verschillende doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is "*het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij inwoners Huizen*". De subjectieve veiligheid wordt gemeten in de landelijke Veiligheidsmonitor. De gemeente Huizen heeft hier lange tijd tweejaarlijks aan deelgenomen. In 2016 wordt voor het eerst overgegaan op jaarlijkse deelname.

Norm	Bevinding
In het beleid is aandacht voor zowel objectieve als subjectieve veiligheid	+

3.3 Inzet van boa's in het IVB

Kadernota IVB

Het Integraal Veiligheidsbeleid van Huizen gaat niet of nauwelijks in op handhaving. Een handhavingstrategie maakt dan ook geen onderdeel uit van het Integraal Veiligheidsbeleid.

De kadernota IVB 2015-2018 is opgebouwd uit twee veiligheidsdomeinen: *Veilige Omgeving* en *Maatschappelijke Veiligheid*.

Binnen Veilige Omgeving vallen de veiligheidsvraagstukken die zich voordoen in de (openbare) ruimte. De prioriteiten en daaruit voortvloeiende projecten betreffen bijvoorbeeld de woonomgeving van inwoners, de werkomgeving voor bedrijven en veiligheid bij het uitgaan. De prioriteiten liggen voor dit domein op de volgende punten:

- Verminderen van onveiligheidsgevoelens bij inwoners Huizen;
- Veiliger ondernemen in winkelcentra en op het bedrijventerrein;
- Waarborgen veilig uitgaan in Huizen;
- Verminderen van woninginbraken;
- Verminderen hinder veroorzaakt door jeugd in de openbare ruimte.

¹² Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018, 'Huizen: de Veilige Haven!', gemeente Huizen.

Bij de maatregelen in het kader van Veilige Omgeving wordt de inzet van boa's één keer daadwerkelijk geëxpliciteerd: *"Het inzetten van toezicht in de openbare ruimte zoals boa's, wijkwachten en politie op de ervaren buurtproblemen die bijvoorbeeld uit MOR¹³ meldingen en de integrale veiligheidsmonitor komen"*.

Het veiligheidsdomein Maatschappelijke Veiligheid betreft de veiligheidsvraagstukken die niet direct zichtbaar zijn in de (openbare) ruimte, maar wel van invloed zijn op het maatschappelijk leven. De prioriteiten en daaruit voortvloeiende projecten betreffen bijvoorbeeld huishoudelijk geweld, georganiseerde criminaliteit, aanpak hennepkwekerijen en integrale aanpak van veelplegers en radicalisering. Bij de geformuleerde maatregelen in het kader van Maatschappelijke Veiligheid worden de boa's verder niet genoemd.

In de kadernota IVB worden per veiligheidsdomein ook resultaatindicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd. Voor een belangrijk deel dekken deze indicatoren ook de geformuleerde maatregelen, maar niet in het geheel. Over de inzet van boa's zijn geen SMART-doelstellingen geformuleerd. Wel is een resultaatindicator opgenomen over het verminderen van de onveiligheidsgevoelens bij bewoners; iets waar de inzet van boa's indirect een bijdrage aan zou moeten leveren. Hierover is in de kadernota IVB opgenomen: *"Onveiligheidsgevoelens bij de inwoners in de eigen buurt verminderen en te brengen tot onder het landelijk gemiddelde (percentage voelt zich wel eens onveilig in eigen buurt 2013 in Huizen 20,8% (landelijk: 18,8%)). Einddoel 2018: 15%"*¹⁴.

Deze resultaatindicatoren zijn niet per jaar geformuleerd in de kadernota IVB. In de programmabegroting worden de doelstellingen per jaar gespecificeerd.

Handhavingsstrategie

Een handhavingsstrategie is niet geëxpliciteerd in de kadernota IVB, maar binnen de gemeente heeft men deze strategie wel afgestemd. Voornamelijk door middel van mondelinge afspraken. De gemeente hanteert het principe dat burgers eerst goed moeten worden geïnformeerd over wat wel en niet is toegestaan, bijvoorbeeld door middel van voorlichting. Ook wanneer boa's bezig zijn met hun toezichthoudende taak kunnen zij dit informerende aspect meenemen. Vervolgens wordt er gewaarschuwd; daarna wordt daadwerkelijk gehandhaafd. Uitgangspunt is dat het schrijven van bekeuringen niet een doel op zich is en dat dit met terughoudendheid gebeurt. Deze handhavingsstrategie is niet expliciet vastgelegd, maar tijdens de interviews is hierover een consistent beeld ontstaan.

Een onderdeel van de strategie is dat er enige tijd niet wordt gehandhaafd wanneer er sprake is van 'gedoe'. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn de Facebook-actie in 2014 en de actuele situatie rondom de inzet van een van de boa's. Op die manier probeert men te voorkomen dat het 'gedoe' verder uit de hand loopt.

Prioriteiten inzet boa's

In de kadernota IVB zijn geen SMART-doelstellingen opgenomen over de inzet van boa's. Wel is tijdens de interviews en het meelopen gebleken dat er afstemming is over waar de boa's op ingezet worden. De prioriteit van de boa's ligt voornamelijk op hondenoverlast, parkeeroverlast en overlast veroorzaakt door jongeren. De focus op deze prioriteiten komt overeen met de uitkomsten uit de Veiligheidsmonitor. Zowel in 2013 als in 2015 staan deze zaken in de top 3 van de Veiligheidsmonitor (rondhangende jongeren alleen in twee wijken). Daarnaast is er nog een aantal seizoensgebonden prioriteiten, bijvoorbeeld rond de vakantieperiode de controle op het parkeren van caravans.

¹³ Meldpunt Openbare Ruimte

¹⁴ Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018, 'Huizen: de Veilige Haven!', gemeente Huizen.

De structurele en seizoensgebonden prioriteiten bepalen de werkzaamheden van de boa's. Alle prioriteiten worden ingevuld vanuit de capaciteit die structureel beschikbaar is. Er wordt dus niet gewerkt met een aangepaste ureninzet wanneer de prioriteiten of doelstellingen daar om vragen.

Uit voorgaande blijkt dat de gemeente Huizen een handhavingsstrategie kent, maar dat deze vooral door mondelinge afspraken is ontstaan. De strategie is niet vastgelegd en dus niet onderdeel van het beleid. De werkzaamheden van de boa's worden niet in SMART-doelstellingen geformuleerd of gepland in een ureninzet, hun inzet is structureel van aard. Doelstellingen kunnen daarom ook niet aansluiten bij informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte.

Norm	Bevinding
Een handhavingsstrategie, waarin de inzet van boa's is geëxpliciteerd, maakt onderdeel uit van dit beleid	+/-
Op jaarbasis worden SMART-doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de werkzaamheden van de boa's, waarbij de werkzaamheden (inclusief overhead) zijn gepland in een ureninzet	-
Deze doelstellingen sluiten aan bij de informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte	-

3.4 Kosten van de inzet van boa's

De inzet van boa's is binnen de gemeente Huizen een instrument dat structureel wordt ingezet. Men heeft drie boa's fulltime in dienst en binnen de beschikbare tijd kunnen werkzaamheden worden uitgevoerd. Wanneer beleid vraagt om meer inzet, dan moet er binnen deze beschikbare tijd naar een oplossing gezocht worden. De kosten zijn dus niet afhankelijk van het beleid.

De jaarlijkse loonkosten van de boa's heeft de gemeente goed inzichtelijk. In de periode van onderzoek zijn deze toegenomen: van € 154.193,- in 2013 tot € 166.374,- in 2015.

Behalve loonkosten worden er ook kosten gemaakt die te maken hebben met de uitvoering: kosten voor handhelds, kleding en fietsen, apparaatskosten, huisvesting op de gemeentewerf. Uit een verkregen interne memo over de inzet van boa's blijkt dat ook deze kosten inzichtelijk zijn. In 2016 is de totale begroting voor drie boa's € 258.386,-. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat de totale kosten in de voorgaande jaren hier veel van hebben afgeweken.

Wij constateren dat de jaarlijkse kosten van de boa's zijn te achterhalen. Er wordt niet gewerkt met een aangepaste ureninzet wanneer prioriteiten of doelstellingen daar om vragen. Alle prioriteiten, zowel tijdelijk als seizoensgebonden, worden ingevuld vanuit de capaciteit die structureel beschikbaar is.

Norm	Bevinding
De jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met boa's zijn te achterhalen op basis van het beleid	+

4. Inzet van boa's in de praktijk

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de werking van het beleid ten aanzien van de inzet van boa's in de gemeente Huizen. In het normenkader zijn de volgende normen opgenomen ten aanzien van de inzet van boa's in de praktijk:

- jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld, dat in lijn is met het Integraal Veiligheidsbeleid
- de veiligheidsbeleving van de inwoners in de gemeente Huizen wordt gemeten door middel van een Integrale Veiligheidsmonitor en de uitkomsten zijn toe te spitsen op deelgebieden binnen de gemeente
- de uitvoering van de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid is conform het beleid
- de werkinstructies richting de boa's hangen samen met de geformuleerde doelstellingen
- er zijn ten aanzien van de uitvoering afspraken gemaakt met de politieorganisatie en andere betrokken partijen
- beleid en uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's zijn evalueerbaar en worden regulier geëvalueerd. Daarbij is er aandacht voor het kostenaspect, de kostenverdeling en de doeltreffendheid (een plausibel verband tussen de inzet en de bijdrage aan de gestelde doelen)
- er is inzicht in de daadwerkelijke ureninzet van de boa's en de verhouding tussen direct en indirect werk.

4.1 Vertaling van het IVB naar de praktijk

De kadernota IVB is gericht op het creëren van kaders waarbinnen in de aankomende jaren aan het veiligheidsbeleid wordt gewerkt. Behalve deze kadernota stelt de gemeente, in ieder geval sinds 2011, uitvoeringsprogramma's op. De frequentie van deze uitvoeringsprogramma's is wisselend. Zo is er voor de jaren 2013 en 2014 één uitvoeringsprogramma opgesteld. Het jaar 2015 kent een eigen uitvoeringsprogramma.

Ieder uitvoeringsprogramma start met de evaluatie van het voorgaande uitvoeringsprogramma. In die evaluatie wordt een algemeen criminaliteitsbeeld van het afgelopen jaar gegeven (afgezet tegen de voorgaande vier kalenderjaren). Vervolgens volgt een evaluatie per project. De geplande activiteiten worden dan afgezet tegen de activiteiten die uiteindelijk zijn uitgevoerd.

Daarbij geldt dat de cijfers van het algemeen criminaliteitsbeeld door de gemeente niet in verband worden gebracht met de geformuleerde projecten en de uitvoering hiervan. In de interviews werd aangegeven dat het lastig is om hiertussen een causaal verband aan te tonen, aangezien ook allerlei andere elementen een rol spelen bij de ontwikkeling van deze cijfers.

Behalve de frequentie verschilt ook de opbouw van de uitvoeringsprogramma's op onderdelen. Het uitvoeringsprogramma 2013-2014 bestaat uit verschillende projecten. Deze projecten zijn onderverdeeld naar veiligheidsveld en er wordt aangegeven aan welke prioriteiten het project bijdraagt. Deze veiligheidsvelden en prioriteiten sluiten aan op dat wat in de kadernota IVB is opgenomen. Per project wordt vervolgens weergegeven waaraan gewerkt gaat worden en wat de concrete activiteiten zijn die men gaat ondernemen. Ook wordt geformuleerd welke andere partijen betrokken worden bij dit project. De opbouw van het uitvoeringsprogramma 2015 wijkt iets af, aangezien er niet meer wordt gewerkt met aparte projecten. De prioriteiten uit de kadernota IVB worden direct gekoppeld aan concrete activiteiten en aan samenwerkingspartners van de gemeente.

Uit voorgaande blijkt dat de gemeente Huizen jaarlijks een uitvoeringsprogramma opstelt dat ook in lijn is met het Integraal Veiligheidsbeleid. Daarnaast blijkt uit de uitvoeringsprogramma's van de laatste jaren dat de uitvoering conform het beleid is.

Norm	Bevinding
Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld, dat in lijn is met het Integraal Veiligheidsbeleid	+
De uitvoering van de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid is conform het beleid	+

4.2 Veiligheidsbeleving gemeten

De gemeente Huizen nam tweejaarlijks deel aan de landelijke Veiligheidsmonitor. Recent is dit in de jaren 2013 en 2015 geweest. De resultaten van de laatste Veiligheidsmonitor (dus van het onderzoek in 2015) kwamen tijdens dit onderzoek beschikbaar.

De Veiligheidsmonitor meet de veiligheidsbeleving van de bewoners, en daarmee de subjectieve veiligheid. In de resultaten komt dit tot uitdrukking in cijfers als 'percentage dat zich wel eens onveilig voelt in de buurt' en 'onveiligheidsgevoelens in het algemeen'.

Sinds 2015 worden de uitkomsten naar deelgebied gespecificeerd. Op die manier is het mogelijk om met een gebiedsgerichte aanpak te gaan werken¹⁵.

In 2016 gaat de gemeente eveneens deelnemen aan de Veiligheidsmonitor. De gemeente wil op die manier een actueler beeld krijgen van de cijfers en veiligheidsbeleving van de bewoners. Bovendien wil men hiermee laten zien dat men daadwerkelijk aandacht geeft aan deze thema's.

Wij stellen vast dat de veiligheidsbeleving van de inwoners in de gemeente door middel van de Integrale Veiligheidsmonitor wordt gemeten. Sinds 2015 zijn de uitkomsten naar deelgebied toe te spitsen.

Norm	Bevinding
De veiligheidsbeleving van de inwoners in de gemeente Huizen wordt gemeten door middel van een Integrale Veiligheidsmonitor en de uitkomsten zijn toe te spitsen op deelgebieden binnen de gemeente	+

4.3 Werkinstructies boa's

De boa's krijgen algemene werkinstructies; dat geeft hen ruimte in hoe ze op straat te werk gaan. Ze weten hoe er gehandeld moet worden en wat hun bevoegdheden zijn. Door de jaarlijkse bijscholingsmomenten wordt dit op peil gehouden.

Meldingen

De boa's zijn op de hoogte dat ze de meldingen die binnen komen via het Meldpunt Openbare Ruimte (MOR) op moeten pakken. In de interviews werd aangegeven dat men op die manier aansluit op de vragen en behoefte van de bevolking van Huizen. De boa's beginnen een dienst op het kantoor bij de gemeentewerf. Daar bekijken zij eerst welke meldingen er binnen gekomen zijn. Deze meldingen bepalen waar ze tijdens de dienst in ieder geval naar toe moeten en daarmee ook deels waar zij de rest van de dienst nog tijd voor hebben.

¹⁵ Een gebiedsgerichte aanpak is niet teruggekomen in het onderzoek; bijvoorbeeld bij de observaties tijdens het meelopen met diensten. Dat is niet verwonderlijk gezien de eerste resultaten met deelgebieden tijdens dit onderzoek beschikbaar kwamen.

Bij een melding wordt bekeken of deze gegrond is, wordt eventueel de veroorzaker aangesproken en wordt contact gezocht met de melder (indien deze niet anoniem is). Uit de cijfers blijkt dat er ongeveer 600 meldingen per jaar binnen komen die door de boa's opgepakt dienen te worden. Dat zorgt voor een aanzienlijke hoeveelheid werk. Vanuit privacyoverwegingen wordt voorzichtigheid in acht genomen bij de meldingen. Zo schrijven de boa's op kantoor in een aantal steekwoorden de meldingen op en worden de mails niet op papier meegenomen. Wanneer een bewoner worden aangesproken naar aanleiding van een melding dan kunnen de boa's, mocht de bewoner daar om vragen, alleen de eigen aantekeningen laten zien. Daarmee is de anonimiteit van de melder geborgd.

Daarnaast geldt dat, wanneer een situatie daar om vraagt, de boa's soms specifieke werkinstructies mee krijgen. Dit was ook het geval naar aanleiding van een aantal meldingen bij de eerste dienst die wij meeliepen:

Zoals iedere dienst van de boa's beginnen we ook nu op kantoor om wat dingen voor te bereiden. Er wordt gekeken naar de meldingen. Door ziekte van de afgelopen dagen is dat een aardig aantal. De coördinator geeft aan: *"Ja, dat zijn aardig wat meldingen. Daarnaast wordt er de laatste tijd, door het mooie weer, geklaagd over parkeeroverlast bij het zwembad. Fietsen jullie daar meteen ook even langs?"* Toen wij vervolgens de straat op gingen, fietsten we inderdaad als eerste richting het zwembad.

Prioriteiten

De boa's zijn goed op de hoogte van de prioriteiten. Zij zijn tijdens hun rondgang door de gemeente duidelijk bezig met de top drie aan ergernissen die uit de veiligheidsmonitor naar voren komt: overlast van hondenpoep, jongerenoverlast en parkeeroverlast.

Zo letten de boa's goed op of hondenbezitters wel opruimmiddelen bij zich hebben. Het grootste deel van de hondenbezitters heeft deze opruimmiddelen zichtbaar aan de hondenriem vastgemaakt. Op die manier kunnen de boa's in één oogopslag zien of mensen deze bij zich hebben. Wanneer dit niet meteen duidelijk is, worden deze mensen actief aangesproken.

Een ander voorbeeld heeft te maken met de overlast van jongeren. De locaties waar dit veel voorkomt worden actief bezocht:

Tijdens een dienst fietsen we richting een winkelcentrum. Een van de boa's geeft aan dat de naastgelegen school een plek is waar jongeren graag rondhangen. Het lijkt hem goed om een kijkje te nemen of dat op dit moment het geval is. We stappen van de fiets af en een groepje van ongeveer 6 personen (jongens en meisjes) hangt daar inderdaad rond en doet zich tegoed aan versnaperingen uit de supermarkt. De boa begroet hen vrolijk: *"Ha jongens, hoe gaat het? Wat zijn jullie aan het doen?"* De jongeren geven aan dat ze moe zijn, net wakker en nu aan het ontbijt zitten. Het is ongeveer 16:00 uur op zaterdagmiddag, dus dat leidt tot enige hilariteit. Het is duidelijk dat de jongeren en de boa's bekenden van elkaar zijn. Er worden nog wat herinneringen opgehaald: *"Ja, ik weet wel wie je bent. Vorig jaar haalde je nog dat en dat uit."* Waarop de jongeren aangeven: *"Ja, dat doe ik niet meer. Daar krijg je alleen maar problemen mee. Nu hang ik alleen maar."* De jongeren geven aan dat zij hun spullen netjes opruimen en daarna vertrekken we weer.

Ongeacht het feit dat er geen SMART-doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van de inzet van boa's, is de inzet van de boa's duidelijk in lijn met de aandachtspunten die uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte naar voren komen.

Handhavingsstrategie

In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op de handhavingsstrategie van de gemeente Huizen. Daarbij werd aangegeven dat deze door mondelinge afspraken is afgestemd, maar niet formeel is vastgelegd.

Duidelijk is dat de strategie inderdaad is afgestemd met de boa's. Zij zijn tijdens hun werk duidelijk bezig met het waarschuwen van mensen die iets doen wat niet is toegestaan. Daarbij informeren ze de mensen ook waarom dat het geval is. Ze geven vaak ook duidelijk aan dat bij een volgende keer een boete wordt geschreven en melden daar meteen het betreffende boetebedrag bij. Dat blijkt ook in het voorbeeld dat in paragraaf 2.3 staat beschreven.

Tijdens de periode van onderzoek, en dus ten tijde van de meegelopen diensten, hanteert de gemeente Huizen sowieso de strategie dat er niet wordt gehandhaafd. Dat heeft te maken met het lopende onderzoek naar een van de boa's en vanuit de gedachte om verdere escalatie te voorkomen. Tegelijkertijd brengen de boa's en de politie hier tegenin: *“Je kunt niet blijven waarschuwen. Dan ben je op gegeven moment niet meer geloofwaardig.”*

In de interviews werd eveneens duidelijk dat het schrijven van bonnen niet de prioriteit is van het werk van de boa's. De gemeente vindt de functie van gastheerschap het belangrijkste. De boa's zijn de oren en ogen van de gemeente, maar zorgen er ook voor dat bewoners en bezoekers worden bijgestaan indien nodig. Dit bleek ook tijdens de meegelopen diensten. Meerdere keren zijn mensen geholpen met het vinden van de juiste weg. Eén keer kwam een ondernemer met de vraag bij welke afdeling van de gemeente hij moest zijn voor een vraag over terrasvergunningen. De boa's zorgen er, na terugkomst op kantoor, voor dat de ondernemer met de juiste medewerker van de gemeente in contact komt.

Wij constateren dat de boa's ten aanzien van hun inzet zeker werkinstructies ontvangen. Zij krijgen ruimte ten aanzien van de invulling ervan in hun werk maar blijken goed op de hoogte van de prioriteiten en de handhavingsstrategie. Er zijn dus wel werkinstructies, maar er zijn geen doelstellingen geformuleerd over de inzet van boa's. De werkinstructies hangen dan ook niet samen met geformuleerde doelstellingen.

Norm	Bevinding
De werkinstructies richting de boa's hangen samen met de geformuleerde doelstellingen	-

4.4 Samenwerking met andere partijen

De boa's zijn goed op de hoogte van de zaken waar zij wel en niet op mogen handhaven en ook over welke zaken bij andere partijen liggen. Bijscholing hierover vindt plaats tijdens een jaarlijkse cursus. De kennis van de boa's blijkt ook tijdens de meegelopen diensten:

We fietsen over straat, in een woonwijk, langs een busje dat nogal onhandig geparkeerd staat. De straat heeft parkeervakken voor fileparkeren aan weerszijden van de weg. Sommige vakken worden van elkaar gescheiden door een boom. Het betreffende busje staat niet in een van de parkeervakken, maar ter hoogte van een van de bomen op de weg. We stappen af om de situatie te bekijken. Gevaarlijk is het nu niet, maar wel hinderlijk voor de mensen die in de naastgelegen vakken willen parkeren. De boa's overleggen even, maar komen tot de conclusie dat het niet mogelijk is om een bon te schrijven: *“In dit gebied is het toegestaan om ook op de openbare weg te parkeren.”*

Samenwerking binnen de gemeente

Binnen de gemeentegrenzen lopen de boa's wel eens tegen zaken aan die zij zelf niet kunnen oppakken maar andere functionarissen wel. Zij weten dan de juiste paden te bewandelen om te zorgen dat de juiste mensen wel in actie komen, zoals de brandweer of de Grond- en Afvalstoffendienst.

Een voorbeeld dat tijdens de interviews aan de orde kwam, is een situatie tijdens de opbouw bij Koningsdag. Een van de boa's was daar aan het werk en zag uit een appartement rook naar buiten komen. Daarop heeft hij via de portofoon de brandweer kunnen waarschuwen, waarmee verdere uitbreiding van deze beginnende brand is voorkomen.

Dat de boa's weten wat zij wel en niet zelf mogen oppakken en wie eventueel moet worden gewaarschuwd, is het gevolg van goede afspraken tussen de betrokken partijen. Deze afspraken komen aan bod tijdens overleg tussen de gemeente en deze partijen. Zo heeft de gemeente eens in de 4 a 6 maanden met de politieorganisatie overleg over de inzet van de boa's. Een opmerking hierbij is dat door de respondenten werd aangegeven dat dit overleg momenteel al 6 maanden niet heeft plaatsgevonden.

Samenwerking met de politie

De boa's beschikken over C2000 portofoons en melden zich bij aanvang van hun dienst in bij de meldkamer van de politie. Op die manier kunnen de boa's gemakkelijk assistentie van de politie inschakelen wanneer een situatie daarom vraagt. De afspraak hierbij is wel dat de boa's niet worden aangestuurd door de meldkamer. Zij kunnen dus zelf de invulling van hun diensten blijven bepalen.

De geïnterviewden geven aan dat zij geen verschil merken in de samenwerking tussen beiden organisaties sinds de boa's met deze portofoons werken. Duidelijk is dat de politie de boa's niet ziet als verlengstuk van het politieapparaat. Boa's worden door hen niet ingezet voor ondersteunende of assisterende werkzaamheden. De gemeente zou graag zien dat dit wel het geval is.

Eveneens hecht de gemeente er aan dat de boa's samen met agenten de straat op gaan, zodat zij hiervan iets op kunnen steken. Iets waar de politie niet op zit te wachten: *"Ik ben niet opgeleid als docent."* Daarnaast blijkt het lastig om de boa's te laten deelnemen aan een RTGB¹⁶ training bij de Politie-academie.

Oftewel; er zijn wel afspraken over de samenwerking tussen de verschillende organisaties, maar in de praktijk kan de uitvoering nog een stuk verbeterd worden.

Samenwerking met andere gemeenten

Voor de boa's is duidelijk waar de fysieke gemeentegrenzen liggen en wanneer zij dus wel of niet mogen handhaven. Tijdens de diensten konden zij voorbeelden geven van een paar voorvallen hieromtrent.

Tevens wordt samenwerking met andere gemeenten binnen de regio gezocht, voornamelijk ten aanzien van de randvoorwaarden van het werk van de boa's. Zo zijn de gemeenten in de regio met elkaar in gesprek om gezamenlijk het Boa Registratie Systeem (BRS-systeem) aan te schaffen. Op die manier wordt het gemakkelijker om te registreren waar de boa's op welk moment zijn geweest, kunnen gegevens over geschreven bonnen worden gedeeld, et cetera. Men heeft de verwachting dat het systeem de samenwerking gaat verbeteren.

Wij constateren dat er ten aanzien van de uitvoering afspraken zijn gemaakt met andere betrokken partijen. Daarbij geven wij wel de kanttekening dat de samenwerking in de praktijk nog verbeterd kan worden.

Norm	Bevinding
Er zijn ten aanzien van de uitvoering afspraken gemaakt met de politieorganisatie en andere betrokken partijen	+

¹⁶ Regeling Toetsing Geweldsbeheersing

4.5 Inzicht in ureninzet

De daadwerkelijke ureninzet van de boa's komt niet terug in de beleidsdocumenten die wij hebben ontvangen. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat de inzet van boa's binnen de gemeente Huizen een structureel instrument is. De gemiddelde werkweek van een boa telt 36 uur: achtereenvolgens draait een boa weken van 28, 36 en 44 uur.

Uit de interviews blijkt dat een boa gemiddeld 30% van de tijd besteedt aan indirect werk. Dat betreft het voorbereiden van de dienst, terugkoppeling van meldingen, administratie van geschreven boetes, et cetera. De overige 70% van de tijd brengt een boa daadwerkelijk op straat door. Uitgaande van een gemiddelde werkweek van 36 uur, brengt een boa ruim 25 uur door op straat. Deze cijfers komen overeen met de observaties tijdens de meegelopen diensten.

Opvallend is dat de feitelijke ureninzet in de loop der jaren aanzienlijk is teruggebracht. Momenteel is het toezicht nog een derde van het aantal uren waar in 2010 mee is begonnen. Een boa heeft een gemiddelde werkweek van 36 uur. In 2010 heeft de gemeente drie boa's aangegenomen. Daarmee was men verzekerd van een inzet van in totaal 108 uur. Van die tijd brachten de boa's 70% daadwerkelijk op straat door; omgerekend was er sprake van 75 uur feitelijk toezicht. Na enige tijd heeft een van de boa's de rol van coördinator op zich genomen. Deze boa is hierdoor niet veel meer in de uitvoering actief. Vanaf dat moment is het aantal uren toezicht op straat afgenomen; nog maar twee boa's zijn in de uitvoering actief. Dit betekent dat het feitelijke toezicht op straat is teruggelopen naar 50 uur. Inmiddels is ook besloten dat de boa's niet meer alleen de straat op mogen. Daarmee is het feitelijke toezicht nog verder teruggebracht. Over een gehele week genomen is er momenteel gemiddeld 25 uur toezicht op straat; een forse afname sinds de indiensttreding van de boa's in 2010.

Hier komt nog bij dat men in 2010 is begonnen met toezicht in het centrum en de winkelgebieden van Huizen. Inmiddels is het werkgebied van de boa's aanzienlijk uitgebreid: zij richten zich nu op de gehele gemeente. Ook dit heeft effect op het feitelijke toezicht. Naast de terugloop in het aantal uren toezicht en het grotere werkgebied is ook het aantal taken van de boa's uitgebreid. Een voorbeeld hiervan zijn de gevonden voorwerpen. Een taak die eerst bij de politieorganisatie lag maar nu bij de gemeente, en uiteindelijk bij de boa's is ondergebracht.

Wij stellen vast dat er inzicht is in de ureninzet van de boa's en de verhouding tussen direct en indirect werk. Daarbij maken wij de kanttekening dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van een forse afname in het aantal uren dat er feitelijk toezicht op straat aanwezig is. Daarnaast heeft ook de uitbreiding van het werkgebied en het aantal taken effect op het feitelijke toezicht.

Norm	Bevinding
Er is inzicht in de daadwerkelijke ureninzet van de boa's en de verhouding tussen direct en indirect werk	+

4.6 Evaluatie van de inzet

De gemeente Huizen stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma op dat aansluit bij de kadernota IVB. Dit uitvoeringsprogramma heeft resultaatindicatoren die zo veel mogelijk SMART geformuleerd zijn. Ieder uitvoeringsprogramma bestaat uit een evaluatie van het voorgaande programma. Door de SMART-formulering is het beleid ook goed evalueerbaar.

De inzet van boa's komt echter minimaal voor in deze uitvoeringsprogramma's. Deze is niet SMART gemaakt. Daardoor is de inzet lastig te evalueren. De output van het werk is nog wel inzichtelijk. Zo kan er in de systemen worden bekeken hoeveel bonnen zijn uitgeschreven en waar de boa's zijn geweest. Deze systemen zijn echter niet heel betrouwbaar omdat de gebruiksvriendelijkheid niet stimuleert ze continu te gebruiken.

De outcome van het werk, dus het daadwerkelijke effect dat uiteindelijk wordt bereikt, is lastiger te meten. De Veiligheidsmonitor kan bijvoorbeeld laten zien dat burgers zich in een bepaalde periode veiliger zijn gaan voelen. Maar het is zeer lastig te bepalen waar dit precies door komt; welke elementen hierbij een rol spelen.

Aangezien de outcome van het werk lastig is te meten, is het moeilijk om dit in verband te brengen met het kostenaspect of de kostenverdeling. Behalve de doeltreffendheid is het daarom ook lastig om iets te zeggen over de doelmatigheid van de inzet.

Binnen de gemeente Huizen heeft nog geen specifieke evaluatie plaatsgevonden ten aanzien van de inzet van boa's. Dit staat in 2016 op de planning¹⁷.

Wij constateren dat het beleid en de uitvoering van de inzet van boa's niet evalueerbaar is. Er worden geen SMART-doelstellingen geformuleerd zodat deze ook niet de basis voor een evaluatie kunnen zijn. Dit geldt overigens wel voor het Integraal Veiligheidsbeleid in het algemeen. Daarnaast is het lastig om iets over de outcome van het werk van de boa's te zeggen, aangezien andere elementen daarbij ook altijd een rol spelen.

Norm	Bevinding
Beleid en uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's zijn evalueerbaar en worden regulier geëvalueerd. Daarbij is er aandacht voor het kostenaspect, de kostenverdeling en de doeltreffendheid (een plausibel verband tussen de inzet en de bijdrage aan de gestelde doelen).	-

¹⁷ Collegeakkoord 2014-2018, 'Aan de wind', gemeente Huizen, p. 22.

5. Verantwoording over beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk staat de verantwoording over het beleid en de uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's centraal. Vanuit het normenkader zijn de volgende normen relevant:

- de burgemeester/wethouder brengt regulier verslag uit aan de gemeenteraad over de stand van zaken aangaande boa's
- de gemeenteraad kan het beleid rond de inzet en werkzaamheden van de boa's voldoende beïnvloeden

5.1 Actieve informatieplicht

De actieve informatieplicht behelst dat het college van Burgemeester en Wethouders de gemeenteraad alle inlichtingen verstrekt die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

De gemeenteraad stelt de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid vast. De uitvoeringsprogramma's die vervolgens jaarlijks worden opgesteld (en een uitwerking zijn van de geldende kadernota), worden door het college van Burgemeester en Wethouders vastgesteld. Deze uitvoeringsprogramma's worden ter kennisneming aan de gemeenteraad aangeboden.

Aangezien de inzet van boa's (weliswaar minimaal) onderdeel is van het Integraal Veiligheidsbeleid, wordt op deze manier ook invulling gegeven aan de actieve informatieplicht op dit onderdeel.

Tijdens de vorige collegeperiode viel de inzet van de boa's onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Daarmee kwam het onderwerp ook geregeld langs in de Commissie Algemeen Bestuur en Middelen (ABM). De burgemeester deed daar, onder het agendapunt 'Informatie van het college' mededelingen aangaande lopende projecten. Soms werd hier ook een schriftelijke memo bij geleverd. Een voorbeeld hiervan is de memo over boa-capaciteit die in de commissievergadering van 7 maart 2013 werd besproken. Op die manier werd aan de actieve informatieplicht invulling gegeven.

In de huidige collegeperiode valt de inzet van de boa's, onder de verantwoordelijkheid van de wethouder 'Grijs en Groen'. De inzet van boa's komt nu aan de orde in de Commissie Fysiek Domein.

In de commissievergadering van 8 april 2015 is, op verzoek van de verantwoordelijke wethouder, een presentatie gegeven over hoe handhaving binnen de gemeente Huizen is georganiseerd. De wethouder gaf tijdens het interview aan dat hij dit verzoek heeft gedaan om er voor te zorgen dat bij alle raadsleden hetzelfde beeld over het onderwerp bestaat. En dat zij zich realiseren dat er bewust voor is gekozen om op een aantal prioriteiten in te zetten. Tijdens deze presentatie kwam ook de inzet van de boa's uitgebreid aan bod. Ook in deze collegeperiode wordt de actieve informatieplicht ingevuld.

Wij constateren dat de burgemeester en de wethouder de gemeenteraad actief op de hoogte brengen over de stand van zaken aangaande de boa's.

Norm	Bevinding
De burgemeester/wethouder brengt regulier verslag uit aan de gemeenteraad over de stand van zaken aangaande boa's	+

5.2 Passieve informatieplicht

De passieve informatieplicht houdt in dat het college van Burgemeester en Wethouders de gemeenteraad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen verschaft, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

De gemeenteraad controleert de burgemeester op de uitvoering van het Integrale Veiligheidsbeleid. Dit doet zij door kennis te nemen van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en bijbehorende evaluaties. Desgewenst kunnen daar vragen over worden gesteld.

De inzet van boa's komt minimaal terug in het Integraal Veiligheidsbeleid. Wel werden er in de periode van onderzoek twee keer schriftelijke vragen gesteld over (de inzet van) boa's. In de interviews gaven betrokken ambtenaren en bestuurders aan dat zij het idee hadden dat deze schriftelijke vragen samenhangen met incidenten die zich voordoen. Na bestudering van de vragen blijkt dit inderdaad het geval. Zo hangt een serie vragen duidelijk samen met het ontstaan van de petitie op Facebook; over de petitie worden letterlijk vragen gesteld. De andere serie vragen werd rond dezelfde tijd ingediend en ging voornamelijk over algemene werkwijze van de boa's.

Er worden niet alleen schriftelijke vragen gesteld. In de raadsvergadering van 2 juli 2015 vragen de raadsleden aandacht voor 'Wie schrijft de prent?'. Zij vragen het college om voorlichting richting de burgers van Huizen ten aanzien van de inzet van boa's. Dit omdat er veel onduidelijkheid is over het werk en de bevoegdheden van de boa's. Door de verantwoordelijke wethouder wordt dit toegezegd. Daarnaast is opvallend dat de boa's bij veel onderwerpen 'in de zijlijn' genoemd worden. Bijvoorbeeld wanneer het primair gaat over huisvuil, de nieuwe Drank- en Horecawet of de Wabo; de boa's worden altijd snel genoemd als 'oplossing' ten aanzien van de handhaving. Dat is niet altijd terecht, omdat het lang niet altijd bij hun bevoegdheden in Domein 1 (Openbare Ruimte) past. Dit is ook besproken tijdens de interviews: *"De boa's worden als panacee voor alles gezien."*

Ook in de vergaderingen van de Commissie ABM werden geregeld opmerkingen gemaakt over de boa's. Dat ging dan bijvoorbeeld over een moment waarop de boa's niet adequaat hebben ingegrepen, waarbij de burgemeester werd gevraagd hier alerter op te zijn. Tijdens de commissievergadering van 11 april 2013 was dit bijvoorbeeld aan de hand ten aanzien van geconstateerde parkeeroverlast. Dergelijke opmerkingen zijn in de Commissie Fysiek Domein (vooralsnog) niet aan de orde geweest.

Uit voorgaande stellen wij vast dat de gemeenteraad gevraagde informatie en inlichtingen verkrijgt van het college en daarmee wordt ook de passieve informatieplicht ingevuld.

Norm	Bevinding
De gemeenteraad kan het beleid rond de inzet en werkzaamheden van de boa's beïnvloeden	+

6. Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van boa's opgenomen. De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, gericht op het beleid van de gemeente Huizen ten aanzien van de boa's, de uitvoering van dit beleid en de verantwoording daarover richting de gemeenteraad. Aan de hand van deze indeling zijn ook de conclusies weergegeven. Daarna geven wij kort antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk.

6.1 Beleid inzet boa's

De gemeente Huizen beschikt over een Integraal Veiligheidsbeleid dat is vastgesteld door de gemeenteraad en afgestemd met betrokken partijen. In het beleid is aandacht voor zowel objectieve als subjectieve veiligheid. De inzet van boa's komt vrijwel niet terug in dit beleid.

De jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met de inzet van de boa's zijn duidelijk. Deze staan echter los van het gevoerde beleid, aangezien de inzet van boa's een structureel instrument is.

De gemeente Huizen werkt volgens een handhavingsstrategie die inhoudt dat in principe eerst wordt geïnformeerd en gewaarschuwd alvorens daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Deze strategie is door mondelinge afspraken tot stand gekomen en niet vastgesteld.

De inzet van boa's is niet vastgelegd in SMART-geformuleerde doelstellingen. Wat dat betreft is er uitsluitend sprake van een algemene doelstelling: *de inzet van boa's moet een bijdrage leveren aan een betere leefomgeving*.

6.2 Inzet van boa's in de praktijk

Het Integraal Veiligheidsbeleid wordt jaarlijks vertaald naar een uitvoeringsprogramma. De inzet van boa's komt ook hier niet aan de orde.

De gemeente meet de veiligheidsbeleving van de inwoners door middel van deelname aan de Veiligheidsmonitor. De laatste keer (2015) zijn daarbij ook resultaten naar deelgebieden gespecificeerd. De uitkomsten van de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte vormen input voor het werk van de boa's.

De boa's krijgen ruimte bij de invulling van hun werk; er worden algemene werkinstructies gegeven. Uit het meelopen blijkt duidelijk dat zij op de hoogte zijn van hoe zij het werk moeten uitvoeren en waar prioriteiten liggen. Ook zijn zij op de hoogte van ontwikkelingen binnen de gemeente.

Wanneer er sprake is van 'gedoe' besluit de gemeente om te stoppen met handhaven door de boa's. Er wordt dan alleen nog gewaarschuwd. Het instrument van de inzet van boa's wordt daarmee minder effectief. De boa's en de politie brengen terecht in dat je op gegeven moment, als je blijft waarschuwen, niet meer geloofwaardig bent.

Over de uitvoering zijn met de politieorganisatie en andere betrokken partijen afspraken gemaakt. Uit de interviews blijkt dat ten aanzien van de samenwerking in de praktijk nog aanzienlijk wat verbeterpunten te benoemen zijn. Voorbeelden zijn de continuïteit van gezamenlijk overleg of in gezamenlijkheid de straat op gaan (van politieagenten en boa's).

De gemeente Huizen heeft goed inzicht in de beschikbare uren ten aanzien van de boa-inzet. Daarnaast is duidelijk dat de boa's ongeveer 30% indirect werk verrichten (voorbereiding dienst, administratie, etc.) en voor 70% van hun tijd op straat werkzaam zijn.

Sinds de indiensttreding van drie boa's is de inzet van de boa's (relatief gezien) aanzienlijk teruggelopen. Een van de boa's is als coördinator vrijwel niet meer werkzaam in de uitvoering. Daarnaast mogen boa's niet meer alleen de straat op. Waar het feitelijke toezicht op straat voorheen ongeveer 75 uur per week bedroeg, is dat nu teruggebracht naar 25 uur per week. Bovendien is het gebied waar wordt gehandhaafd, uitgebreid en hebben de boa's er taken bij gekregen. Dit heeft zeker effect op de doelmatigheid van de inzet en vermoedelijk ook op de doeltreffendheid.

De inzet van boa's blijkt in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid niet precies evalueerbaar. Ook al zijn de uren en de kosten goed inzichtelijk; het ontbreekt aan duidelijke (SMART-¹⁸) doelstellingen en cijfers hierover om daadwerkelijk iets over deze begrippen te kunnen zeggen. Iets wat ook samenhangt met de subjectiviteit van het begrip 'betere leefomgeving'. Wel zien wij dat de inzet van boa's aansluit bij de prioriteiten die volgen uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte. Op die manier leveren de boa's zonder twijfel een bijdrage aan een betere leefomgeving.

6.3 Verantwoording inzet boa's

Zowel de actieve als de passieve informatieplicht wordt door het college ingevuld. De gemeenteraad krijgt op initiatief van het college geregeld informatie aangereikt. Bijvoorbeeld in de vorm van mededelingen of de genoemde presentatie. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om vragen te stellen. Raadsleden maken hier zowel schriftelijk als mondeling gebruik van.

6.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat de hoofdvraag van dit onderzoek in een aantal deelvragen is uitgesplitst. Op basis van de voorgaande analyse en bovenstaande conclusies beantwoorden wij deze deelvragen.

- 1. Worden de werkzaamheden van de boa's ingericht aan de hand van informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte?*
Ja, de prioriteiten die voortkomen uit de Veiligheidsmonitor zijn ook de prioriteiten in het werk van de boa's: hondenoverlast, parkeeroverlast en overlast van jongeren. Daarnaast worden de meldingen uit het Meldpunt Openbare Ruimte door de boa's opgepakt. Op die manier probeert men aan te sluiten bij de vragen en behoeften van de bevolking van Huizen.
- 2. Zijn er met betrekking tot de werkzaamheden van de boa's op jaarbasis meetbare doelstellingen geformuleerd?*
Nee. In het Integraal Veiligheidsbeleid worden meetbare resultaatindicatoren geformuleerd. De inzet of de werkzaamheden van de boa's komen hier niet in terug.

¹⁸ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

3. *Zo ja, worden deze doelstellingen geëvalueerd?*

Er worden geen doelstellingen geformuleerd, dus deze worden ook niet geëvalueerd. Wel blijkt uit de interviews en het huidige collegeakkoord dat er in 2016 nog een evaluatie naar de inzet van boa's gaat plaatsvinden.

4. *Is er inzicht in de relatie tussen de inzet van de boa's en de misdrijvenratio, het aantal gepleegde en het aantal opgehelderde misdrijven (daadwerkelijke onveiligheid)?*

Er is geen inzicht in de relatie tussen de inzet van boa's en de misdrijvenratio. Dit komt omdat het oplossen van misdrijven bij de politieorganisatie ligt. Daarom is dit in het onderzoek niet verder aan bod gekomen.

5. *Is er inzicht in de relatie tussen de inzet van de boa's en onveiligheidsgevoelens?*

Nee, er is geen inzicht in de relatie tussen de inzet van boa's en onveiligheidsgevoelens. Over beide zijn gegevens, maar deze worden niet met elkaar in verband gebracht. Complicerend hierbij is dat onveiligheidsgevoelens door veel factoren worden beïnvloed, waarbij de inzet van boa's mogelijk een van deze factoren is.

6. *Wat zijn de kosten op jaarbasis van de boa's, inclusief overhead?*

De loonkosten van de boa's zijn per jaar goed inzichtelijk. In de periode van onderzoek zijn de totale loonkosten toegenomen van € 154.193,- in 2013 tot € 166.374,- in 2015. Uit een verkregen interne memo is gebleken dat de kosten van de overhead ook inzichtelijk zijn. Voor 2016 is in totaal € 258.386,- begroot. Er is geen reden om aan te nemen dat deze totale kosten in voorgaande jaren hier veel van hebben afgeweken.

7. *Hoeveel uren per week zijn de drie boa's gemiddeld daadwerkelijk "op straat"?*

De gemeente Huizen heeft drie boa's in dienst. Een van hen heeft de rol van coördinator en is daarom weinig in de uitvoering actief. Daarnaast is besloten dat boa's niet meer alleen de straat op mogen. Het effectieve toezicht op straat is momenteel gemiddeld rond de 25 uur per week.

8. *Wat is de verhouding tussen direct ("op straat") en indirect werk?*

Uit de interviews en het meelopen met de boa's blijkt dat de boa's gemiddeld 70% van hun tijd op straat werkzaam zijn. De andere 30% van hun tijd zijn zij bezig met indirecte werkzaamheden (voorbereiding van de dienst, terugkoppeling van meldingen, administratie van geschreven boetes, et cetera).

6.5 Tot slot

Zoals wij hierboven aangeven blijkt de inzet van boa's in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid niet precies evalueerbaar. Wij zien echter dat beleid en uitvoering wel op elkaar aansluiten. Beleid ten aanzien van de inzet van boa's is veelal niet vastgelegd. Wel zijn werkinstructies door mondelinge afspraken goed afgestemd; daarover is een consistent beeld ontstaan. Zaken die worden uitgedacht worden door de boa's geïmplementeerd. Zo zijn zij bijvoorbeeld goed op de hoogte van de handhavingsstrategie en de prioriteiten ten aanzien van hun inzet.

Een belangrijke kanttekening is dat de gemeente Huizen sinds de indiensttreding van de drie boa's fors is teruggelopen in het feitelijke toezicht op straat. Waar men is begonnen met de inzet van 108 uur (en 75 uur toezicht op straat) is het feitelijke toezicht nu ongeveer 25 uur per week. Dit is zo ontstaan omdat een van de boa's de rol van coördinator heeft gekregen en vrijwel niet meer in de uitvoering werkzaam is. Bovendien geldt nu dat men alleen in tweetallen werk op straat mag uitvoeren. Deze ontwikkelingen zorgen voor een aanzienlijk aantal minder uren toezicht op straat. Behalve de terugloop in het

aantal uren toezicht is ook het werkgebied uitgebreid. Voorheen werd alleen in het centrum en bij de winkelcentra gehandhaafd, nu geldt de gehele gemeente als werkgebied. Wij constateren dat de inzet van boa's in de loop der jaren in ieder geval niet doelmatiger is geworden en vermoedelijk ook niet doeltreffender.

De coördinator is vrijwel niet meer in de uitvoering actief. Hij sluit veel aan bij de verschillende overleggen binnen de gemeente. Het is de vraag of de rol van coördinator daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. Wanneer er sprake is van zo'n klein aantal boa's zou onderlinge afstemming afdoende moeten zijn om met elkaar het werk goed te organiseren. Op die manier kan de coördinator ook weer op straat worden ingezet en kan al snel meer toezicht gerealiseerd worden.

Voorgaande betekent niet dat de inzet van boa's geen toegevoegde waarde heeft. Wij noemen drie zaken die in ieder geval blijven liggen wanneer de boa's niet worden ingezet:

1. Het gastheerschap op straat. Hiervan hebben wij tijdens het meelopen duidelijk voorbeelden gezien en zien dit als een toegevoegde waarde. De boa's zijn de oren en ogen van de gemeente.
2. Het opvolgen van meldingen. Bijvoorbeeld via het Meldpunt Openbare Ruimte of de gevonden voorwerpen.
3. De inzet op de 'kleine ergernissen' in de wijk: overlast van jongeren, parkeeroverlast, hondenoverlast. Zonder inzet van boa's wordt daar niet op gehandhaafd.

Wanneer er sprake is van 'gedoe' besluit de gemeente Huizen om enige tijd niet te handhaven. Er wordt dan waarschuwend opgetreden: wel toezicht, maar vrijwel geen bonnen die worden uitgeschreven. De gemeente doet dit met de gedachte om escalatie te voorkomen. Wij constateren dat daarmee het signaal naar de samenleving niet eenduidig wordt afgegeven. Ook deze opmerkelijke beweging van de gemeente zorgt ervoor dat de inzet van boa's in ieder geval niet doelmatiger en doeltreffender geworden is.

Bijlagen

1. Normenkader

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader. Hierbij werd onderscheid gemaakt in normen op het gebied van beleid, de uitvoering van dat beleid en de verantwoording erover.

Om het rapport kernachtig te houden is er voor gekozen om te werken met zogenoemde “samengestelde normen”.

In deze bijlage staan alle normen onder elkaar. Samengestelde normen worden in dit overzicht ook uitgesplitst en voorzien van een afzonderlijke bevinding, welke bij elkaar zorgen voor de bevindingen die in dit rapport zijn gepresenteerd.

	Gericht op onderzoeks-vraag	Bevinding
Beleid		
De gemeente Huizen kent een door de gemeenteraad vastgestelde kadernota Integraal Veiligheidsbeleid		+
Een handhavingsstrategie, waarin de inzet van boa's is geëxpliciteerd, maakt onderdeel uit van dit beleid		+/-
Het Integraal Veiligheidsbeleid en de prioritering en taakverdeling daarbinnen zijn afgestemd met de politieorganisatie en andere betrokken partijen		+
- <i>Het Integraal Veiligheidsbeleid, prioritering en taakverdeling zijn afgestemd met de politieorganisatie</i>		+
- <i>Het Integraal Veiligheidsbeleid, prioritering en taakverdeling zijn afgestemd met andere betrokken partijen</i>		+
In het beleid is aandacht voor zowel objectieve als subjectieve veiligheid		+
- <i>In het beleid is aandacht voor objectieve veiligheid</i>		+
- <i>In het beleid is aandacht voor subjectieve veiligheid</i>		+
Op jaarbasis worden SMART-doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de werkzaamheden van de boa's, waarbij de werkzaamheden (inclusief overhead) zijn gepland in een ureninzet	2, 4, 5, 7, 8	-
- <i>Op jaarbasis worden SMART-doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de werkzaamheden van boa's</i>		-
- <i>De werkzaamheden zijn gepland in een ureninzet</i>		-
Deze doelstellingen sluiten aan bij de informatie uit de Veiligheidsmonitor en het Meldpunt Openbare Ruimte	1	-
- <i>De doelstellingen sluiten aan bij de informatie uit de Veiligheidsmonitor</i>		-
- <i>De doelstellingen sluiten aan bij de informatie uit het Meldpunt Openbare Ruimte</i>		-
De jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met boa's zijn te achterhalen op basis van het beleid	6	+
Uitvoering		
Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld dat in lijn is met het Integraal Veiligheidsbeleid		+
De veiligheidsbeleving van de inwoners in de gemeente Huizen wordt gemeten door middel van een Integrale Veiligheidsmonitor en de uitkomsten zijn toe te spitsen op deelgebieden binnen de gemeente	1	+

- <i>De veiligheidsbeleving van de inwoners in de gemeente Huizen wordt gemeten door middel van een Integrale Veiligheidsmonitor</i>		+
- <i>De uitkomsten in de Veiligheidsmonitor zijn toe te spitsen op deelgebieden binnen de gemeente</i>		+
De uitvoering van de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid is conform het beleid		+
De werkinstructies richting de boa's hangen samen met de geformuleerde doelstellingen	2	-
Er zijn ten aanzien van de uitvoering afspraken gemaakt met de politieorganisatie en andere betrokken partijen		+
Beleid en uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's zijn evalueerbaar en worden regulier geëvalueerd. Daarbij is er aandacht voor het kostenaspect, de kostenverdeling en de doeltreffendheid (een plausibel verband tussen de inzet en de bijdrage aan de gestelde doelen)	3, 6	-
- <i>Beleid en uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's zijn evalueerbaar</i>		-
- <i>Beleid en uitvoering ten aanzien van de inzet van boa's wordt regulier geëvalueerd</i>		-
- <i>Bij evaluaties over de inzet van boa's is aandacht voor het kostenaspect, de kostenverdeling en de doeltreffendheid</i>		-
Er is inzicht in de daadwerkelijke ureninzet van de boa's en de verhouding tussen direct en indirect werk	7, 8	+
- <i>Er is inzicht in de daadwerkelijke ureninzet van de boa's</i>		+
- <i>Er is inzicht in de verhouding tussen direct en indirect werk</i>		+
Verantwoording		
De burgemeester/wethouder brengt regulier verslag uit aan de gemeenteraad over de stand van zaken aangaande boa's		+
De gemeenteraad kan het beleid rond de inzet en werkzaamheden van de boa's voldoende beïnvloeden		+

2. Geraadpleegde documenten

Gemeente Huizen

1. Collegeakkoord 2014-2018, 'Aan de wind'.
2. Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014, 'Veilig Huizen en Veilig Houden!'
3. Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2015-2018, 'Huizen: de Veilige Haven!'
4. Uitvoeringsprogramma Integraal Veiligheidsbeleid 2013-2014 & Evaluatie Projecten 2012-2013
5. Uitvoeringsprogramma Integraal Veiligheidsbeleid 2015 & Evaluatie projecten 2013-2014
6. Evaluatie uitvoeringsprogramma veiligheid Huizen januari 2015 – april 2016
7. Begroting programma 2 Openbare orde en veiligheid (2013, 2014, 2015)
8. Veiligheidsmonitor gemeente Huizen (2013, 2015)
9. Jaarverslag klachten 2014
10. Intern memo inzet boa's (april 2016)
11. Presentatie Toezicht & Handhaving (8 april 2015)
12. Overzicht meldingen Meldpunt Openbare Ruimte (2011 t/m 2015)
13. Overzicht prioriteiten boa's
14. Overzicht loonkosten boa's
15. Vervolgaanpak Wolfkamer na enquête (11-06-2015)
16. Afspraken overleg gemeente – HSV De Zuidvogels (13-08-2015, 26-08-2015)
17. Verslagen overleg veiligheid sportpark De Wolfkamer (18-11-2014, 26-08-2015, 10-09-2015, 24-09-2015, 29-10-2015, 07-01-2016, 03-03-2016, 19-05-2016)
18. Notulen vergadering gemeenteraad (27-06-2013, 04-07-2013, 26-09-2013, 07-11-2013, 12-12-2013, 13-02-2014, 20-03-2014, 21-05-2014, 26-05-2014, 26-06-2014, 11-12-2014, 12-02-2015, 25-06-2015, 02-07-2015, 01-10-2015, 05-11-2015)
19. Notulen vergadering raadscommissie Fysiek Domein (07-05-2014, 11-06-2014, 10-09-2014, 22-10-2014, 28-01-2015, 04-03-2015, 08-04-2015, 10-06-2015)
20. Notulen vergadering raadscommissie ABM (31-01-2013, 07-03-2013, 11-04-2013, 20-06-2013, 12-09-2013, 17-10-2013, 28-11-2013, 30-01-2014, 06-03-2014, 08-05-2014, 12-06-2014, 11-09-2014, 23-10-2014, 29-01-2015, 09-04-2015, 11-06-2015)
21. Petitie tegen de boa's van Huizen; <https://nl-nl.facebook.com/huizenboa>, bezocht op 18-07-2016

Boa's algemeen

1. Ait Moha, A., Verheggen, P., Visscher, J., (2013), *Burgers over politie en buitengewoon opsporingsambtenaren*, Amsterdam: Motivaction.
2. Bervoets, E., Rovers, B., (2016), *Wat vindt het publiek van gemeentelijke handhavers? Onderzoek naar het imago van gemeentelijke handhavers in vijf gemeenten*, Amersfoort: Bureau Bervoets.
3. Justis. Buitengewoon opsporingsambtenaar. Taken, bevoegdheden en domeinen, <https://www.justis.nl/producten/boa/boa-worden/taken/>, bezocht op 18-07-2016.
4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, (2016), *Omdat de burger dat van ons verwacht. Handhaving sterk in de openbare ruimte*, Den Haag: VNG.

3. Respondenten

<i>FUNCTIE</i>	<i>ORGANISATIE</i>	<i>DATUM</i>
Beleidsmedewerker Openbare Orde En Veiligheid (2)	Gemeente Huizen	25 april 2016
Coördinator Handhaving en Marktbeheer	Gemeente Huizen	25 april 2016
Teamleider Wijkbeheer en Service	Gemeente Huizen	28 april 2016
Burgemeester	Gemeente Huizen	12 mei 2016
Wijkagent	Politie Gooi Noord	17 mei 2016
Beleidsadviseur/projectleider	Gemeente Huizen	6 juni 2016
Wethouder	Gemeente Huizen	6 juni 2016