|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Van | : | Wout van Leeuwen, sen. Projectleider RVS | memo |
|  |  |  |
| Datum | : | 23 maart 2021 |  |
| Onderwerp | : | Verkenning samenwerking Politie en BOA’s in Midden Nederland | |

1. Opdracht

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) is een samenwerkingsverband van OM, Politie en de 39 gemeenten van Midden-Nederland. RVS faciliteert beleidsprocessen, projecten en programma’s op het snijvlak van openbaar bestuur en politie.

In dit kader heb ik de opdracht uitgevoerd om de ervaringen in de politieregio Midden Nederland met de samenwerking tussen BOA’s en Politie te verkennen. Het doel van de opdracht is om na te gaan of er op het terrein van deze samenwerking urgente en belangrijke vragen spelen en of bureau RVS een rol kan nemen in het oppakken van deze vragen.

Ter uitvoering van de opdracht heb ik gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten (bestuur/beleid/handhaving), politie, OM, RIEC en CCV. Die gesprekken kunnen geduid worden als een quick scan. Ik heb niet gestreefd naar volledige representativiteit. Wel heb ik de gesprekken gespreid, rekening houdend met de volgende categorieën: geografisch, bestuurlijk, beleid, management, uitvoering.

De indrukken die ik daarin heb opgedaan heb ik in dit memo samengevat.

In de slot paragraaf bespreek ik de relevantie van de opbrengst voor bureau RVS.

1. Algemene Observaties:

*Enorme diversiteit van de werkelijkheid maakt het doen van algemene uitspraken moeilijk.*

De diversiteit in BOA land is te groot om hier volledig te schetsen. Zoals één van de respondenten het uitdrukte: “het is in niets en nergens gelijk, zelfs niet een beetje”. BOA’s worden in 6 domeinen ingedeeld. Ik heb mij geconcentreerd op domein 1, maar en passant toch ook het nodige meegekregen over aanpalende gespecialiseerde BOA’s, die zich vooral bezig houden met bestuurlijke handhaving op gebieden als Horeca, Ondermijning en Jeugd

Per gemeente verschilt de BOA-organisatie in aantal, aansturing, prioriteiten, opleiding, vaardigheden, taken. Overigens is alleen in de grotere gemeenten sprake van een organisatie. In veel gemeenten zijn het één of enkele individuen.

Het is dus gevaarlijk algemene uitspraken te doen over de samenwerking BOA’s/Politie.

*Niet onnodig problematiseren*

Er gaat veel goed. Nagenoeg alle geïnterviewden noemen ongevraagd het positief effect van de Corona-crisis op de samenwerking. Dat heeft geleid tot elkaar beter leren kennen en waarderen en tot het verminderen van negatieve beelden aan de kant van de politie en een gegroeid zelfvertrouwen bij de BOA’s.

Er lijkt consensus tussen de partners over het beeld van het halfvolle glas. Positieve ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld het opleidingsniveau en de professionaliteit, de introductie van handhavingsarrangementen, de samenwerking tussen diverse gemeenten in de provincie Utrecht bij de horeca handhaving, het initiatief van de Veiligheidsregio Utrecht om de inter-gemeentelijke samenwerking verder uit te bouwen voor BOA’s in domein 1 en gezamenlijk surveilleren in Hilversum.

In 20 jaar zijn grote stappen voorwaarts gemaakt sinds de gemeentelijke toezichthouder als “Melketier” zijn eerste stappen zette op straat.

1. Thema’s:

De inbreng van de geïnterviewden heb ik geclusterd in enkele thema’s

*Professionaliteit en organisatie BOA’s.*

Enkele grote steden hebben een BOA-organisatie met een substantieel aantal medewerkers, in verschillende disciplines, goed opgeleid en professioneel aangestuurd.

Veel kleinere gemeenten lijken kwetsbaar. Het gaat in die organisaties over één of enkele personen. De opleiding en vaardigheden van de BOA’s verschillen. De inbedding in de gemeentelijke organisatie verschilt evenzeer. De aansturing kan variëren. Soms doet de burgemeester dat, soms lijkt de BOA een vrije jongen, soms is er een gemeentelijk manager of samenwerkingsorganisatie in het spel. De capaciteiten en het gezag op straat van een BOA zijn ook wisselend. Er zijn nog BOA’s die niet gewend zijn daadwerkelijk te handhaven.

Voor het OM is vergroting van de uniformiteit tussen gemeenten het belangrijkste verbeterpunt. Primair moet dan gekeken worden naar opleiding en taken. Maar ook de specialisaties en de inzetbaarheid verdienen aandacht.

De pluriformiteit van de BOA’s maakt het voor politie en OM lastiger om tot goede professionele samenwerking te komen. In basisteams wordt daar in de praktijk wel een modus voor gevonden. Waarbij de politie zich richt naar de praktische mogelijkheden, die lokaal dus zeer kunnen verschillen. Voor beleid en uniforme sturing leent deze maatwerk praktijk zich minder goed.

De strafrechtelijke bevoegdheden van een BOA worden bepaald in de beschikking van de minister, die gebaseerd is op de aanvraag van de gemeente.

Vanuit het RIEC, het OM en de politie wordt gesignaleerd dat veel BOA’s niet bevoegd en/of in staat zijn tot bestuurlijke handhaving. Tegelijkertijd wordt onderkent dat dit vaak specialistisch werk is, waarvoor een zware opleiding en praktijk ervaring noodzakelijk zijn.

Generalistische BOA’s in kleine organisaties worden overvraagd indien zij geacht worden een breed palet van bestuurlijke én strafrechtelijke handhavingstaken te kunnen uitvoeren.

Zonder af te doen aan de gesignaleerde verbeterpunten is de algemene opinie dat de professionaliteit van BOA’s sterk is toegenomen en van behoorlijk niveau is. Ook is er overeenstemming over het gegeven dat opleiding en vaardigheden op persoonsniveau nog behoorlijk kunnen verschillen en dat gezien de steeds complexere taken van BOA’s de verdere professionalisering blijvend aandacht behoeft.

*Bevoegdheden, taken en processen*

De taken van de BOA’s openbare ruimte hebben zich geleidelijk ontwikkeld en uitgebreid. De handhaving van de corona regelgeving heeft daar recent nog weer een nieuwe dimensie aan toegevoegd.

Bestuurlijk en beleidsmatig wordt de vraag opgeworpen waar dit stopt. Gesignaleerd wordt dat de nood van de dag en de capaciteitsbeperkingen van de politie bepalende factoren zijn en dat niet de discussie is gevoerd over de principiële begrenzing van de BOA bevoegdheden. Er bestaat behoefte aan het bepalen van de buitengrenzen van het BOA-werk. In dit kader wordt in het bijzonder belang gehecht aan het geweldsmonopolie van de politie.

Een enkele respondent zou de bevoegdheden en taken van politie en BOA’s meer en detail willen uitwerken om overlappen, misverstanden te verminderen en duidelijkheid te bevorderen.

Anderen signaleren dat de samenwerking te veel berust op persoonlijke werkrelaties en niet op ingerichte en op organisatieniveau gedeelde procesafspraken. Hierdoor is de samenwerking minder goed verankerd dan zou kunnen. In dit verband wordt door Utrecht op het rapport “BOA en Politie, niet naast elkaar maar met elkaar” gewezen. Dit rapport van de politie wordt breed ondersteund, maar gemeenten merken niet dat in de politieorganisatie wordt gewerkt aan de implementatie.

Door RIEC, politie en OM wordt opgemerkt dat er te weinig aandacht is voor de bestuurlijke bevoegdheden die BOA’s kunnen uitoefenen. In de praktijk en in de media is er veel aandacht voor strafrechtelijke handhaving, terwijl juist met bestuurlijke handhaving nog veel winst te halen is. Bestuurlijke handhaving is ingewikkeld, juridisch en kan om grote belangen gaan.

*Inzet BOA’s*

Gesignaleerd wordt dat de inzetbaarheid van BOA’s niet gebaseerd is op een algemene norm. Per gemeente, soms per persoon verschilt de inzetbaarheid. Dat betreft de aard van de inzet, de uren waarop en de capaciteit.

Door politie en OM is een aantal taken benoemd die BOA’s idealiter zelf zouden moeten kunnen oppakken.

De belangrijkste is het maken van goede PV’s. Er speelt dat sommige BOA’s geen PV’s (kunnen) maken en als die wel worden opgesteld dan zijn zij niet altijd van voldoende niveau.

De politie denkt bij het maken van PV’s specifiek aan PV’s voor belediging en bedreiging van de BOA. Daar is de politie nu veel tijd mee kwijt.

BOA’s zijn in dienst van gemeenten. Het gemeentebestuur bepaalt op welke taken de BOA’s worden ingezet en welke prioriteiten, tolerantie grenzen e.d. daarbij in acht worden genomen. Inzet op leefbaarheids problematiek is in gemeenten over de hele linie een constante factor. Daar wordt volgens de respondenten door de politie verschillend over gedacht. Waardering op de ene plaats, maar in andere districten de wens dat meer de politieprioriteiten (minder leefbaarheid, meer veiligheid) worden gevolgd.

*Cultuur en beeldvorming*

Regelmatig wordt opgemerkt dat aan de BOA’s nog te veel het imago hangt van de Toezichthouder met een zgn. Melkertbaan. Tegelijkertijd wordt gezegd dat deze situatie de laatste jaren sterk is verbeterd (zie ook de opmerkingen hierboven over de professionaliteit van de BOA). Bij politie medewerkers die niet of weinig met gemeentelijke BOA’s in contact komen, zoals bv de noodhulp, is dit negatieve imago nog wel een bij personen levende realiteit.

Erkenning van de waarde en de professionaliteit van de BOA is nog niet hetzelfde als gelijkwaardigheid. In de interviews met politie en OM wordt veelal over BOA’s gepraat vanuit het perspectief van een bovenliggende en sturende politie. Voorbeelden: de politie heeft een grotere professionaliteit; de BOA moet in zijn werk bijdragen aan doelen van de Politie; BOA’s die de politie werk bezorgen worden geproblematiseerd; BOA’s moeten bijdragen aan vermindering van de werklast bij de politie; de politie kondigt eenzijdig aan bepaalde taken niet (meer) uit te voeren, er vanuit gaande dat de BOA’s dat werk kunnen overnemen; BOA’s leveren informatie aan de politie, maar het omgekeerde is niet vanzelfsprekend/niet toegestaan.

Er zijn voorbeelden van situaties waarin BOA’s positie innemen en op basis van hun informatie, hun gemeentelijke opdracht en hun professionaliteit regie nemen richting politie over veiligheids- en leefbaarheids vragen. Het goede nieuws is dat de (wijk)politie in dergelijke gevallen moet wennen aan de rol die de BOA pakt, maar toch tot goede samenwerking komt, als de professionaliteit van de BOA blijkt. Dergelijke gelijkwaardige verhoudingen zijn echter nog uitzondering en alleen werkelijkheid in enkele grote steden.

Het vertrouwen tussen politie en BOA’s wordt door alle geïnterviewden als behoorlijk goed, maar kwetsbaar ervaren. Door samenwerking groeit het vertrouwen. Mensen leren elkaar kennen en zien elkaars professionaliteit en meerwaarde. Het vertrouwen zit bij de politie echter nog niet diep. Incidenten in het werk, zaken die niet goed zijn gelopen kunnen het vertrouwen weer helemaal wegnemen. Een ervaren politieman kenschetste dat fenomeen als een stukje politiecultuur dat moeilijk is uit te bannen.

De beeldvorming van het publiek over BOA’s is niet consistent. BOA’s hebben zowel last van burgers die hen niet serieus nemen, als last van burgers die menen dat zij overal van zijn. Zo wordt hen regelmatig ten onrechte verweten niet op te treden in situaties waarin de BOA niet bevoegd is. De BOA is gebaat bij duidelijke communicatie over zijn taken en bevoegdheden en ondersteuning van zijn gezag op straat door de politie, bijvoorbeeld bij belediging. Dit laatste is overigens normaliter het geval.

*Informatievoorziening*

In elk gesprek is de informatie uitwisseling tussen BOA’s en politie ter sprake gekomen.

Dat is begrijpelijk omdat zonder informatie niet kan worden samengewerkt.

Het probleem is dat in de politieorganisatie en bij het OM vrij breed de opvatting heerst, dat het niet zomaar mogelijk is informatie te delen met BOA’s. Er bestaat een grote terughoudendheid op dit vlak. Dat leidt soms tot bizarre situaties in de praktijk (bv als bij een gezamenlijk optreden bij de jaarwisseling de politie geen informatie deelt met BOA’s). Maar even goed tot creatieve praktische “oplossingen” van politiemensen die het gemeenschappelijk doel belangrijker vinden dan juridische zuiverheid.

In Almere en Utrecht wordt het probleem niet ervaren. In Almere wordt op alle niveau’s noodzakelijk informatie gedeeld tussen politie en BOA’s. Het vertrouwen is in Almere hoog en de samenwerking uitstekend. Bovendien levert de BOA organisatie daar ook veel informatie uit de wijknetwerken en de cameratoezicht meldkamer aan de politie .

In Utrecht is het probleem ook juridisch opgelost. De gemeentelijke juristen hebben zich verdiept in de Wet Politie Gegevens (WPG) en vastgesteld dat het op grond van de wet geoorloofd is politie informatie te delen met BOA’s (zijnde opsporingsambtenaren buiten de politieorganisatie). Na presentatie door de gemeente heeft de politie de validiteit van deze opvatting erkent. Niettemin wordt de gemeente nog regelmatig geconfronteerd met politiemedewerkers die dit niet willen aannemen.

Juridisch lastiger is het om informatie te delen met toezichthouders.

Informatie voorziening en operationele werkverdeling loopt voor de politie via de centrale meldkamer.

In Almere en Utrecht functioneren eigen meldkamers voor de BOA’s. In Almere is dat een cameratoezicht meldkamer.

Vanuit de politieorganisatie worden 2 verschillende ideeën gepromoot over één BOA meldkamer. De leiding van de huidige gemeenschappelijke meldkamer ziet het liefst dat de BOA’s een eigen meldkamer creëren voor Midden Nederland, bv door de meldkamer van de gemeente Utrecht uit te breiden naar dit gebied.

Alle andere politie respondenten (Teamchefs, Direct Toezicht, Eenheidsleiding) zien het meest in het uitbreiden van de gemeenschappelijke meldkamer met een BOA tafel.

Alhoewel Utrecht en Almere tevreden lijken met de huidige situatie, is er een behoorlijk draagvlak voor één meldkamervoorziening voor BOA’s. De vorm waarin dit zou moeten worden gerealiseerd en hoe dit moet worden gefinancierd is nog onduidelijk.

Een aanpalend onderwerp is de aansluiting van BOA’s op C2000. Dat is een wens vanuit BOA organisaties.

*Samenwerking in de praktijk*

Er is bij de geïnterviewden geen meningsverschil over het feit dat daadwerkelijke samenwerking op straat tussen politie en BOA’s een positief effect heeft op het wederzijds begrip en vertrouwen en de realisatie van veiligheidsdoelstellingen. Iedereen signaleert ook dat de samenwerking is verbeterd door de belangrijke rol van BOA’s in de handhaving van het Corona beleid.

Diverse personen geven aan dat er niet zozeer behoefte is aan meer juridisch en beleidsmatig kader, maar juist aan praktische afspraken op lokaal niveau, waarin de samenwerking wordt vormgegeven.

In dit kader zijn de handhavingsarrangementen tussen politie en gemeenten ontwikkeld. In diverse gemeenten/Basisteams zijn deze nu in voorbereiding c.q. realiteit. Direct Toezicht van de politie zet zich in om binnen de gehele regio MNL handhavingsarrangementen te stimuleren.

Vorig jaar zijn in Hilversum en IJsselstein voornemens ontwikkeld voor het uitvoeren van pilotprojecten in de samenwerking. Mede door Corona zijn die nog niet van de grond gekomen.

De Veiligheidsregio Utrecht heeft het initiatief genomen om meer samenwerking tot stand te brengen tussen gemeenten op het gebied van toezicht en handhaving. Dit initiatief verkeert nog in en pril stadium. Een eerste verkennende bijeenkomst heeft plaatsgevonden.

Mijn persoonlijke observatie is, dat lokale aansturing en autonomie enerzijds en de behoefte aan kennis en handhavingscapaciteit anderzijds in deze samenwerking een ontwikkelpunt is. Ter illustratie: Utrecht geeft aan dat er betrekkelijk weinig gebruik gemaakt wordt van hun bereidheid andere gemeenten te ondersteunen. Het RIEC geeft hetzelfde signaal over bestuurlijke handhaving.

Een burgemeester vertelde mij dat voor hem de directe lokale aansturing van BOA’s cruciaal is.

Het RIEC ervaart dat ambtenaren van gemeenten de lokale (handhavings)cultuur en gewoonten bepalend willen laten zijn in de bestuurlijke handhaving.

1. Opbrengst

Uitgezoomd is mijn beeld van de samenwerking Politie/BOA’s als volgt:

Het gaat best goed. Ik heb niemand gesproken die geen stijgende lijn ziet en die geen waardering heeft voor de toegevoegde waarde van BOA’s voor de handhaving in de openbare ruimte.

Het BOA landschap is gefragmenteerd. Dit heeft alles te maken met de wettelijk verankerde inrichting van het lokaal bestuur, de verschillen in veiligheidsproblematiek en de wetgeving rond BOA’s. Deze fragmentatie is niet handig vanuit een oogpunt van efficiënte regionale sturing en overzichtelijke samenwerking. Dit lokale maatwerk heeft echter een politiek bestuurlijke ratio, waarvan het belang niet te onderschatten is.

Met name in de Gooi en Vechtstreek bestaat er behoefte aan een verdieping op de bevoegdheden en taken van BOA’s in relatie tot de Politie. Terecht wordt geconstateerd dat daarover onduidelijkheid bestaat en dat zich een organische ontwikkeling voordoet die niet is ingekaderd in een visie of kader. Ook wordt geconstateerd dat het publiek geen goed beeld heeft van de taak en rol van een BOA.

De vraag is of de bevoegdheden en taken breed als een probleem wordt ervaren. Buiten GV heb ik dat geluid niet meegekregen.

De Politie MN kan stappen vooruit doen door:

* Implementatie van het gedachtegoed van de notitie “BOA en Politie, niet naast elkaar maar met elkaar”.
* De informatieverstrekking aan BOA’s pro actief te bevorderen en daarvoor regio breed ruimte te geven binnen de kaders van de WPG.
* Waar nodig de beeldvorming over BOA’s te verbeteren en een communicatief tegenwicht te bieden tegen klaag gedrag.
* *Met* BOA’s/gemeenten te praten en minder *over* BOA’S te praten, met name als het gaat om taken.
* Het dossier BOA-meldkamer/C 2000 op te pakken.

De gemeenten (BOA-organisaties) kunnen stappen vooruit doen door:

* De samenwerking van BOA’s onderling (gemeentegrens overstijgend) te bevorderen en te bezien of lokale verschillen kunnen worden verminderd.
* Door -waar nodig- de opleiding en vaardigheden (professionaliteit) van BOA’s op een goed niveau te brengen.
* Meer specifiek: zorgdragen dat BOA’s PV’s (kunnen) schrijven op strafrechtelijk bruikbaar niveau.
* De bestuurlijke handhaving door BOA’s te verbeteren.

Gemeenten/BOA-organisaties en Politie kunnen de samenwerking op een hoger niveau brengen door:

* Gestructureerde en in de beide organisaties geïmplementeerde afspraken te maken over de samenwerking op operationeel niveau. Handhavingsarrangementen zijn daarvan een goed voorbeeld.
* Pilots uit te voeren om de samenwerking verder door te ontwikkelen.
* De verbindingen tussen veiligheidsbeleid, leefbaarheidsbeleid en toezicht en handhaving in de openbare ruimte zichtbaar te maken en op elkaar af te stemmen.

1. Rol bureau RVS

Bureau RVS dankt zijn bestaansrecht aan overstijgende processen die verbinding tussen politie, OM en gemeenten kunnen realiseren.

De opbrengst van mijn verkenning laat zien dat gemeenten en Politie ieder voor zich en in onderling overleg stappen vooruit kunnen maken. Primair zijn zij daar zelf verantwoordelijk voor. Het eigenaarschap voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte ligt bij Politie en gemeenten.

Samenwerken moet je doen. Uitgaande van dit adagium meen ik dat de grootste winst te halen is in het concretiseren en structureren van de samenwerking Politie en gemeenten. Met dat doel is bijvoorbeeld het handhavingsarrangement bedacht. Onder de vlag van een handhavingsarrangement kunnen veel van de hierboven genoemde issues aan de orde komen en in afspraken worden vertaald (denk bijvoorbeeld aan onderwerpen als: noodzakelijke competenties/opleiding, informatie voorziening, bevoegdheden en taken, inzet, bestuurlijke handhaving).

Het maken van samenwerkingsafspraken is maatwerk en een proces op zichzelf. De lokale veiligheid, de onderlinge verhoudingen, de capaciteit en de kwaliteit, het veiligheidsbeleid en de prioriteiten etc: alles verschilt per gemeente of (basisteam) regio. Het kan ook zijn dat er oud zeer leeft dat moet worden uitgepraat of dat partijen elkaar eerst eens moeten leren kennen.

Het maken van handhavingsafspraken is dus niet een invul oefening volgens een van te voren bedacht format. Dat gaat niet werken. Goede procesbegeleiding kan bijdragen aan een uitkomst die beklijfd en op de werkvloer wordt gedragen.

Of hierin een rol voor RVS wordt gezien hangt af van de behoefte en vragen van de partners en de lokale/basisteam driehoek. Bureau Direct Toezicht van de politie zet zich in ieder geval in voor het realiseren van handhavingsarrangementen en heeft daarvoor personeelscapaciteit vrij gemaakt. Het is denkbaar dat deze inzet volstaat.

Ook is door enkele respondenten de behoefte uitgesproken aan een visie en kader dat richting geeft bij de verdeling van bevoegdheden en taken tussen politie en BOA’s.

Dit is geen open vraag. Er zijn al duidelijke kaders in de wet. De bevoegdheden van BOA’s worden in een beschikking vastgelegd na advies van het OM en de politie (Direct Toezicht).

De eerder genoemde beleidsnotitie over de samenwerking van politie met BOA’s (“niet naast elkaar, maar met elkaar”) doet ook uitspraken over bevoegdheden, kaders en visie. Volstaan deze en zo niet, voelt de politie MN zich vrij om daarvan af te wijken?

Het lijkt daarom wijs deze vraag eerst uit te diepen alvorens te besluiten er mee aan de slag te gaan (Is het een suggestie dit onderwerp in een bestuurlijke conferentie te bespreken?). Of RVS in het uitdiepen of bij een eventueel vervolg een rol kan vervullen, hangt in de eerste plaats af van de rol die politie, OM en gemeenten daarin zelf willen en kunnen nemen.

Bijlage

*Geïnterviewde personen:*

Direct Toezicht Politie Sander van Veldhoven

Sander van Maarschalkerweerd

Openbaar Ministerie Roland de Kruijk

RIEC Astrid Arnold

Arie Hogendoorn

CCV-Expertise centrum BOA’s Sten Meijer

Gemeente Gooisemeren Han ter Heegde, Burgemeester

Gemeente Almere Mariska Koopmans

Gemeente Hilversum Carlijn Jansen

Jaco Huisman

Gemeente Utrecht Hans Lesscher

Arie Godeé

Eenheidsleiding Politie MN Johan van Renswoude

Politie, basisteam de COPEN Bert Roemeling

Politie, basisteam Dronten NO-polder Tom Nauta