



HIEMSTRA & DE VRIES

Evaluatierapport

Handhaving door boa's op het water en in de taxibranche

14 december 2023

Inhoudsopgave

– 1. Inleiding	4
1.1. Achtergrond, aanleiding en context	4
1.2. Onderzoeksvragen en scope van het onderzoek	4
1.3. Onderzoeksaanpak	5
1.4. Leeswijzer	5
1.5. Aandachtspunten en kanttekeningen bij de onderzoeksaanpak	6
– 2. Bevindingen	7
2.1. Het handhaven op de feitcodes uit de pilots heeft volgens betrokkenen maatschappelijk effect, maar dit is niet te kwantificeren	7
2.1.1. Handhaving op de aanvullende feitcodes heeft volgens betrokkenen een positief maatschappelijk effect	7
2.1.2. De belangrijkste feitcodes ontbreken volgens de betrokken boa's/gemeenten	8
2.1.3. De hoeveelheid cijfermatige data over de pilots is beperkt	10
2.1.4. We hebben geen signalen dat door handhaving op de pilotfeiten andere taken niet worden uitgevoerd, maar zien wel dat het feit dat er een pilot loopt van invloed is op de prioritering	11
2.2. Betrokken partijen kijken verschillend naar het vraagstuk, wat invloed heeft op ieders ervaring met domeinoverstijgend werken in deze pilots	11
2.2.1. Vragen over domeinoverstijgend werken zijn onderdeel van een bredere discussie over het boa-stelsel	11
2.2.2. Het perspectief van gemeenten	12
2.2.3. Het perspectief van politie en OM	12
2.2.4. Het perspectief van burgers en ondernemers	12
2.3. Boa's kunnen de bevoegdheden veilig, effectief en kwalitatief goed uitvoeren, onder bepaalde randvoorwaarden	13
2.3.1. De boa's kunnen de bevoegdheden veilig uitvoeren	13
2.3.2. De boa's kunnen de bevoegdheden effectief uitvoeren	13
2.3.3. De boa's kunnen de bevoegdheden kwalitatief goed uitvoeren	14
2.4. In de samenwerking tussen boa's en andere diensten zien we succesfactoren en kansen voor verbetering	14
2.4.1. In de pilots werken boa's samen met andere handhavende instanties, waarbij we verschillen zien tussen gemeenten	14
2.4.2. De samenwerking tussen boa's en andere diensten in de pilots kent succesfactoren	15
2.4.3. Er zijn kansen voor verbetering van de samenwerking tussen boa's en andere diensten	16
– 3. Randvoorwaarden	16
3.1. Om een volgende stap te zetten, is het nodig om gezamenlijk richtinggevende keuzes te maken over het boa-stelsel	16
3.1.1. Bepaal gezamenlijk de toekomstige richting van het boa-stelsel en wees terughoudend met meer pilots	16
3.1.2. Zorg in besluitvorming over het boa-stelsel voor voldoende aansluiting met de uitvoeringspraktijk	17
3.2. Organiseer opleiding en training van boa's voor nieuwe bevoegdheden toekomstbestendig, met oog voor verschillen tussen gemeenten	17
3.2.1. Opleiding en training zijn een belangrijke randvoorwaarde om (nieuwe) bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen	17
3.2.2. In opleiding en training moet rekening gehouden worden met de verschillen tussen gemeenten en wat zij hierin zelf kunnen	18
3.2.3. In de organisatie van opleiding en training moet aandacht zijn voor het gegeven dat capaciteit schaars is en het verloop hoog	18
3.3. Organiseer de samenwerking tussen boa's en andere diensten toekomstbestendig	18

3.3.1. Voer een fundamenteel gesprek over structurele samenwerking	18
3.3.2. Zorg voor gezamenlijke prioritering en duidelijke afspraken op lokaal niveau, bijvoorbeeld met behulp van een gezamenlijk handhavingsarrangement	19
– Bijlage 1 Respondenten	20
Pilots water	20
Pilots taxi	20
– Bijlage 2 Data per deelnemende gemeente	21
Pilots water	21
Pilots taxi	26
– Bijlage 3 Data deelnemende gemeenten tezamen	27
Pilots water	27
Pilots taxi	29
– Bijlage 4 Factsheets	30

1. Inleiding

1.1. ACHTERGROND, AANLEIDING EN CONTEXT

Gemeenten en politie werken nauw samen in de openbare ruimte op het gebied van toezicht en handhaving. Buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) hebben een belangrijke taak in het handhaven van de leefbaarheid. De politie heeft de taak om de openbare orde en veiligheid te handhaven. In de praktijk zorgt deze verdeling tussen politie en boa's niet altijd voor een effectieve en efficiënte samenwerking en zijn de verschillende bevoegdheden niet altijd uitlegbaar aan de burgers. Bijvoorbeeld wanneer gemeentelijke handhavers worden geconfronteerd met overtredingen waar zij niets tegen mogen doen, terwijl burgers wel actie verlangen. Al sinds de totstandkoming van de gemeentelijke handhaving is de beroepsgroep in ontwikkeling. Boa's krijgen steeds meer bevoegdheden en werken vaker samen met de politie.

Door de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is in juli 2019 aan de Tweede Kamer een verkenning toegezegd naar domeinoverstijgende inzet van gemeentelijke boa's.

"De VNG heeft ervoor gepleit een meer flexibele inzet van gemeentelijke boa's mogelijk te maken door domeinlijst I (openbare ruimte) uit te breiden met enkele feiten die nu alleen in domeinlijst II (milieu) en IV (openbaar vervoer) zijn opgenomen. Dit is de flexibele inzet van boa's of domeinoverstijgend werken gaan heten."

In een brief van de minister van JenV van 2 juli 2019 aan de Tweede Kamer is aangegeven wat de verwachting van de werkgroep is ten aanzien van de pilots. De werkgroep verwacht door middel van de lokale experimenten een beter inzicht te krijgen in:

- de lokale handhavingsproblematiek;
- welke domeinoverstijgende inzet wenselijk is;
- wat mogelijke gevolgen voor de praktijk zijn [van een (tijdelijke) uitbreiding van domeinlijst I (openbare ruimte) met enkele feiten uit domeinlijst II (milieu) en/of IV (openbaar vervoer)];
- de vraag in hoeverre domeinoverstijgend werken – in de vorm van uitbreiding van bevoegdheden – een oplossing kan zijn voor het ervaren maatschappelijke probleem.

Doel van deze verkenning moest zijn om te onderzoeken in hoeverre de bevoegdheden in de huidige domeinlijsten voldoende aansluiten bij de maatschappelijk gevoelde handhavingsbehoefte. Een werkgroep van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM), het ministerie van JenV en Bureau Regioburgemeesters heeft vervolgens in 2019 een oproep gedaan aan gemeenten om voorstellen voor pilots in te dienen. Vanuit verschillende gemeenten zijn hiertoe individuele voorstellen ingediend, in eerste instantie over handhaving op het water. Daarnaast zijn er pilotvoorstellen ingediend over handhaving op taxistandplaatsen. Gedurende de opstart en beginfase van dit traject zijn er wisselingen geweest in deelnemende gemeenten. Daarnaast zijn gedurende de looptijd extra pilotgemeenten aangesloten. De werkgroep is sturend ten aanzien van de pilots en heeft aan Hiemstra & De Vries – als onafhankelijk bureau – gevraagd de pilots te evalueren.

Verhouding tussen de pilots en onze evaluatie daarvan

De pilots zijn georganiseerd en begeleid vanuit de individuele gemeenten en overkoepelend door de werkgroep. Het gaat hier over het inrichten van alle randvoorwaarden zodat de boa's hun extra taken goed kunnen uitvoeren. Denk onder meer aan communicatie over de pilots, training en begeleiding van de deelnemende boa's, het inplannen en organiseren van acties en controles en het regelen van het juiste materieel. JenV is gedelegeerd opdrachtgever van de pilots namens de VNG en coördineert het geheel aan pilots. Voor de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van kwantitatieve data die wij aangeleverd kregen vanuit de gemeenten en het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) en kwalitatieve informatie die wij uit interviews, documenten, een vragenlijst en observaties hebben gehaald.

1.2. ONDERZOEKSVRAGEN EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Het doel van deze evaluatie is om de landelijke werkgroep inzicht te geven in de opbrengsten uit de pilots en de randvoorwaarden om het domeinoverstijgend werken duurzaam in te zetten, of preciezer gezegd: het toevoegen van bevoegdheden uit de domeinen II en IV aan domeinlijst I. We geven in deze rapportage inzicht in de ervaringen die in de pilots zijn opgedaan met domeinoverstijgend werken en welke randvoorwaarden er zijn om domein I boa's bevoegdheden te kunnen geven voor bepaalde feitcodes als de werkgever hiervoor opsporingsbevoegdheid heeft

aangevraagd. We kijken onder meer naar de bekwaamheid en veiligheid van boa's, samenwerking met andere handhavende instanties en de ervaringen van burgers.

De onderzoeksvraag van deze evaluatie is:

Wat zijn de ervaringen met domeinoverstijgend werken in de pilots vanuit de perspectieven van verschillende betrokkenen en welke randvoorwaarden zijn belangrijk als jullie domeinoverstijgend werken blijvend willen invoeren?

Met 'domeinoverstijgend werken' bedoelen we in deze context dat boa's uit het ene domein (domein I) ook handhaven op feitcodes uit een ander domein (in het geval van deze pilots domein II en/of IV). In lijn met de verwachtingen van de werkgroep evalueren we de pilots vanuit verschillende oogpunten:

- de lokale handhavingsproblematiek;
- welke domeinoverstijgende inzet wenselijk is;
- wat mogelijke gevolgen voor de praktijk van domeinoverstijgend werken zijn;
- de vraag in hoeverre domeinoverstijgend werken een oplossing kan zijn voor het ervaren maatschappelijke probleem.

Door onder andere de coronapandemie duurde het langer dan verwacht tot de pilots in de verschillende gemeenten echt van start konden. Hierdoor heeft in 2022 een herstart plaatsgevonden en is de pilot met een jaar verlengd. De informatie die tot aan 2022 is verzameld door de onderzoekers is meegenomen in de evaluatie.

Pilots handhaving op het water	Pilots handhaving op taxistandplaatsen
<ul style="list-style-type: none"> • Aalsmeer/Amstelveen • Alkmaar • Breda • Leiden • Wijdemeren 	<ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam • Breda • Rotterdam

1.3. ONDERZOEKSAANPAK

Het evaluatieonderzoek bestond uit verschillende meetmomenten gedurende de drie jaar dat de pilots liepen. Voor deze meetmomenten gebruikten we voor alle pilotgemeenten zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. We hebben op de volgende manieren informatie ingewonnen op de verschillende meetmomenten:

- Groepssessies met betrokken boa's: op drie momenten organiseerden we (digitale) groepssessies met (een delegatie van) de bij de pilots betrokken boa's.
- Interviews met betrokkenen: gedurende de looptijd van de pilots hebben we een reeks interviews gehouden met betrokkenen uit het veld. Zie in Bijlage 1 welke partijen we gesproken hebben.
- Veldonderzoek: Om een beter beeld te krijgen van de dagelijkse werkpraktijk, hebben de onderzoekers in de zomer van 2021 en 2023 een dagdeel meegelopen met enkele boa's.
- Vragenlijst onder boa's: Om alle deelnemende boa's de kans te geven om hun ervaringen binnen de pilot te delen en om ons beeld van de ervaringen completer te maken, hebben we aanvullend aan de groepssessies een korte vragenlijst verspreid onder de deelnemende boa's.
- Kwantitatieve data: De beschikbare kwantitatieve data gebruikten we om de kwalitatief verkregen inzichten te toetsen en zo mogelijk verder te onderbouwen dan wel te nuanceren. Zie in Bijlage 2 de data per gemeente, in Bijlage 3 de data van de gemeenten tezamen en in Bijlage 4 de factsheets met de feitcodes per gemeente.

1.4. LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 delen we onze bevindingen ten aanzien van de ervaringen die verschillende betrokkenen hebben opgedaan met domeinoverstijgend handhaven in de pilots. In hoofdstuk 3 concluderen we welke randvoorwaarden belangrijk zijn als domeinoverstijgend werken blijvend wordt ingevoerd. Daarbij richten we ons op de situatie dat de feitcodes uit de pilots permanent worden toegevoegd aan domein I, maar delen we ook inzichten die in breder perspectief relevant zijn wanneer bevoegdheden van boa's worden uitgebreid.

1.5. AANDACHTSPUNTEN EN KANTTEKENINGEN BIJ DE ONDERZOEKSAANPAK

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. De gekozen pilotopzet, zoals hierboven beschreven, kent een aantal risico's voor de kwaliteit van ons onderzoek en de opbrengsten ervan. Je kunt vanuit verschillende perspectieven naar de pilots en de uitkomsten van deze evaluatie kijken. Wij hebben ons zo feitelijk mogelijk gebaseerd op de acht pilots en de specifieke context van die pilots. Echter, op basis van de omvang van de pilots en de kwantitatieve- en kwalitatieve informatie, zijn we genoodzaakt een aantal kanttekeningen te plaatsen die relevant zijn voor de interpretatie van onze bevindingen. Deze hebben we eerder met de opdrachtgever en de werkgroep besproken.

De kwantitatieve data zijn beperkt en er zijn veel variabelen.

In de voorbereiding op en gedurende de uitvoering van deze evaluatie hebben we veelvuldig overleg gehad met de werkgroep over de opzet van de evaluatie. Bij voorkeur zou dit onderzoek leiden tot gefundeerde uitspraken over het maatschappelijk effect van domeinoverstijgend werken. Denk aan: het effect van handhaving op het nalevingsgedrag van burgers of op de leefbaarheid. Echter, dat is niet mogelijk. Deze conclusie is met de werkgroep besproken. Er zijn verschillende redenen waarom gefundeerde uitspraken op dit punt niet mogelijk zijn:

- De pilots hebben te weinig kwantitatieve data opgeleverd om gefundeerde uitspraken te doen;
- Er zijn te veel variabelen waardoor een eventueel gemeten effect veroorzaakt kan worden. Bijvoorbeeld: een daling van het aantal boetes of meldingen kan komen door betere naleving maar ook door daling van meldingsbereidheid, minder drukte op de (handhavings)locaties, weersomstandigheden, etc. Hier kunnen we in de evaluatie van deze pilots (kwantitatief) geen onderscheid in maken. Zelfs als er kwantitatief (veel) meer data beschikbaar waren, zou het niet of nauwelijks mogelijk zijn om hier kwantitatief gefundeerde uitspraken over te doen.

De uitspraken die we in deze rapportage doen, spitsen zich daarom toe op de ervaringen van zoveel mogelijk betrokkenen. Ook hierbij zijn kanttekeningen te plaatsen, bijvoorbeeld over de representativiteit van de respondenten.

We hebben veel variatie gezien in de uitvoering van pilots.

De grote variatie in de uitvoering van de pilots is van invloed op de uitkomsten van de evaluatie. Dit maakt het op dit moment niet mogelijk om gefundeerde vergelijkbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de pilots. We hebben geconstateerd dat er in de uitvoering van de pilots veel ruimte was voor een verschillende invulling ervan, wat het doen van overkoepelende uitspraken over het geheel bemoeilijkt. Vanuit de organisatoren van de pilots is niet gestuurd op uniformiteit in de uitvoering. We hebben geconstateerd dat bij de pilotgemeenten op verschillende momenten onduidelijkheid bestond over de exacte invulling en status van de pilot. Daarbij verschilde het ontwerp en de context van de pilot per gemeente. Voorbeelden van verschillen:

- Handhaving op het water: de feitcodes per gemeente, het aantal boa's, de mate van aanwezigheid op het water (van elke dag in het vaarseizoen tot eens per twee weken), de beschikbaarheid van vaartuigen en de mogelijkheid om op te stappen bij partners.
- Handhaving op taxistandplaatsen: de omvang en organisatie van het taxiverkeer per gemeente verschilt van 8 miljoen taxiritten per jaar tot enkele taxi's per avond en de taxihandhaving varieert van een zeer gespecialiseerd taxiteam tot boa's die hier slechts incidenteel mee bezig zijn als onderdeel van een breed takenpakket.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk delen we onze bevindingen. In de uitwerking besteden we waar relevant aandacht aan verschillen tussen de water- en taxipilot en de deelnemende gemeenten.

2.1. HET HANDHAVEN OP DE FEITCODES UIT DE PILOTS HEeft VOLGENS BETROKKENEN MAATSCHAPPELIJK EFFECT, MAAR DIT IS NIET TE KWANTIFICEREN

We werken deze bevinding uit aan de hand van de volgende vier punten.

1. Handhaving op de aanvullende feitcodes heeft volgens betrokkenen een positief maatschappelijk effect
2. De belangrijkste feitcodes ontbreken volgens de betrokken boa's/gemeenten
3. De hoeveelheid cijfermatige data over de pilots is beperkt
4. We hebben geen signalen dat de pilotfeiten ervoor zorgen dat andere taken niet worden uitgevoerd, maar zien wel dat het feit dat er een pilot loopt van invloed is op de prioritering.

2.1.1. Handhaving op de aanvullende feitcodes heeft volgens betrokkenen een positief maatschappelijk effect

Uit de interviews met betrokkenen ontstaat het beeld dat handhaving door boa's op de aanvullende feitcodes een positief maatschappelijk effect heeft. De handhaving op deze feitcodes draagt volgens betrokkenen bij aan de leefbaarheid en vermindering van overlast. De inzet van boa's voorziet in de behoefte aan meer toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Dit zegt echter alleen iets over de handhaving op de aanvullende feitcodes op zich en niet over het maatschappelijk effect ten aanzien van het oplossen van de ervaren handhavingsproblematiek als geheel. Het maatschappelijk effect van de handhaving op de aanvullende feitcodes op de leefbaarheid in brede zin kunnen we op basis van deze pilots niet hard maken. We kunnen niet duiden hoe groot de ervaren handhavingsproblematiek is en in hoeverre het uitbreiden van bevoegdheden ten behoeve van handhaving door boa's daarvoor de meest effectieve oplossing is.

Betrokken partijen, waaronder boa's, (lokale) politie en inwoners geven aan dat door handhaving op de aanvullende feitcodes minder overlast wordt ervaren. Hieronder werken we de verschillende ervaringen van betrokkenen uit, waarbij we zowel algemene bevindingen als specifieke punten per betrokkene, gemeente of type pilot delen.

Op taxistandplaatsen wordt volgens betrokkenen onder andere de volgende overlast ervaren: aanwezigheid van meer taxi's dan taxistandplaatsen, foute/illegale taxi's die vaak zonder verzekering rijden, oneerlijke concurrentie voor bonafide taxichauffeurs, onveilige situaties veroorzaakt door taxichauffeurs en te veel mensen in een voertuig. Volgens boa's draagt handhaving op de volgende feitcodes bij aan vermindering van overlast: controleren of een taxi als zodanig is goedgekeurd (E150e), te veel personen in een voertuig (E105b) en het kunnen handhaven op niet-aangesloten taxi's zoals Uber en Bolt, die niet onder de taxiverordeningen vallen. In de vragenlijst onder boa's geeft 90% aan dat hun inzet in de taxipilot bijdraagt aan de veiligheid en 93% geeft aan dat hun inzet bijdraagt aan het verminderen van overlast op taxistandplaatsen. We horen van boa's dat zij ervaren dat bonafide chauffeurs over het algemeen blij zijn dat gehandhaafd wordt op chauffeurs die zich niet aan de regels houden, zo is er minder oneerlijke concurrentie. Daarover is echter ook gezegd: 'ze zijn blij met handhaving, zolang het niet bij henzelf is'. Vanuit de gemeente Amsterdam is een korte door ons opgestelde enquête verstuurd naar taxichauffeurs om hen te bevragen op hun bevindingen met betrekking tot de pilot. Hierop hebben 49 chauffeurs gereageerd. Van de 49 chauffeurs geven er 17 aan enigszins of goed bekend te zijn met de pilot. De uitkomsten van de enquête laten een wisselend beeld zien. Een deel van de chauffeurs is positief en geeft aan meer handhaving te willen omdat dit helpt tegen de overlastproblematiek. Daartegenover staan ook veel negatieve reacties op handhaving door boa's. Zo geven sommige chauffeurs aan dat zij heel vaak gecontroleerd worden en de communicatie met boa's niet prettig vinden. Het is niet te duiden in hoeverre dit echt alleen over de handhaving op de feitcodes uit de pilot gaat, omdat in Amsterdam vanuit de verordening al gehandhaafd werd.

Op het water wordt volgens betrokkenen onder andere de volgende overlast ervaren: onveilige situaties veroorzaakt door mensen die geen vaarbewijs hebben en/of de vaarregels niet kennen, onveilige situaties en schade aan woonboten veroorzaakt door hekgolven/te snel varen, onveilige situaties en geluidsoverlast door (overmatig) alcoholgebruik en drukte op het water, geluidsoverlast door harde muziek, wildplassen. Deze vormen van overlast

treffen onder meer omwonenden (met name in woonboten), andere recreanten of rondvaartboten, maar ook de (omliggende) natuur. Voor de context is belangrijk te vermelden dat de pilots deels hebben plaatsgevonden tijdens de coronacrisis. In die periode hebben veel mensen een bootje aangeschaft en zijn er meer mensen – met name jongeren – gaan varen dan voorheen. Vaak kennen deze mensen de vaarregels niet goed, zo horen wij terug. Daarnaast ervaren boa's en politie dat er sindsdien meer mensen op het water zijn die zich (bewust) niet aan de regels houden en eventuele boetes voor lief nemen of jongeren die zelfs boetegeld meekrijgen van hun ouders/verzorgers. Over het algemeen horen we in gesprekken met boa's en andere betrokkenen dat de overlast op het water minder is geworden door handhaving op het water gedurende de pilotperiode. Boa's geven aan de afgenomen overlast af te leiden uit eigen ervaring op het water, gesprekken met overheidspartners en burgers en het aantal overlastmeldingen en meldingen in (buurt)WhatsApp-groepen. In de vragenlijst onder boa's geeft 93% aan dat hun inzet in de waterpilot bijdraagt aan de veiligheid en het verminderen van overlast op het water.

Boa's horen ook van inwoners dat zij handhaving door boa's op het water als positief ervaren en dat dit bijdraagt aan minder overlast. Een typerende quote die wij in dit kader gehoord hebben is dat 'de mensen in de woonboten soms staan te applaudisseren als wij langsvaren'. Wij hebben zelf verschillende inwoners en ondernemers gesproken die dit beeld bevestigen. In de gemeente Alkmaar heeft een aantal bewoners zich verenigd in Team Waterfront. Zij geven aan dat zij en andere omwonenden minder overlast ervaren als de boa's handhaven op het water. Zo wordt er onder andere minder hard gevaren en is er minder geluidsoverlast door versterkte muziek. Hoewel de overlast niet helemaal verdwijnt, merken zij wel dat er (sinds de pilot) meer bewustwording is bij burgers over wat wel en niet mag op het water. Een betrokkene vanuit de jachthaven in een van de gemeenten ziet dat er sinds de pilot veel handhaving aanwezig is op het water, maar dat er nog steeds hard gevaren wordt en sprake is van geluidsoverlast. Een betrokkene uit een andere haven beaamt dit. Volgens hen is verbetering mogelijk door vaker boetes uit te schrijven en het niet te houden bij een waarschuwing. Daarnaast zou winst te behalen zijn in de frequentie en de momenten waarop de boa's op het water zijn. Het is in het algemeen te verwachten dat meer handhaving – ongeacht door welke instantie – leidt tot vermindering van overlast. Bovendien kan het een effect van de pilot zijn dat er meer gehandhaafd is op het water dan voor die periode, maar dat voor de vermindering van overlast vooral het feit dat er gehandhaafd werd essentieel was, en in mindere mate de aanvullende feitcodes waarop en de domein I boa's door wie dit is uitgevoerd. Door de pilot is er binnen de pilotgemeenten in de breedte meer aandacht voor handhaving op het water dan voorheen.

Overkoepelend stellen zowel boa's als andere betrokkenen dat de uitbreiding van de bevoegdheden van boa's (met de feitcodes uit de pilots) en actieve communicatie daarover een preventieve werking heeft. Alleen het feit dat boa's boetes *kunnen* uitschrijven, zou ervoor zorgen dat mensen voorzichter zijn in het begaan van overtredingen. Een andere reden die genoemd wordt, is dat burgers elkaar via sociale media inseinen dat er boa's actief zijn op het water dan wel op taxistandplaatsen. Ten aanzien van handhaving op het water seint men elkaar in via Whatsapp of Facebook. Taxichauffeurs vinden elkaar volgens boa's in Telegram-groepen. In Amsterdam wordt er op sociale media zelfs gezegd dat er boa's aan het handhaven zijn als dit niet zo is. Mogelijk met als drijfveer om concurrentie op afstand te houden. Betrokkenen denken er verschillend over in hoeverre actief gecommuniceerd zou moeten worden over de (aanvullende) bevoegdheden van boa's. Actief communiceren over bevoegdheden helpt enerzijds bij bewustwording over wat wel en niet mag, het laat zien dat handhaving door boa's hierop rechtmatig gebeurt en het kan een preventieve werking hebben. Een aantal gemeenten maakt hiervoor gebruik van informatiefolders, banners langs het water of berichten op sociale media. Anderzijds wordt ervaren dat sommige burgers misbruik maken van (actief gecommuniceerde) kennis over wat een boa juist niet mag. Volgens boa's worden waarschuwingen dan minder serieus genomen, omdat de boa toch niet kan 'doorpakken'. Daarnaast werd genoemd dat ook een preventieve werking uitgaat van de *vermeende aanvullende bevoegdheden* van boa's. Zo hebben boa's gemerkt dat bepaalde taxichauffeurs denken dat boa's meer mogen dan het geval is en zij daarom in algemene zin beter letten op het naleven van de regels.

2.1.2. De belangrijkste feitcodes ontbreken volgens de betrokken boa's/gemeenten

Hoewel we uit deze evaluatie opmaken dat de aanvullende feitcodes uit de pilots een bijdrage leveren aan het oplossen van de ervaren handhavingproblematiek, geven boa's en hun samenwerkingspartners aan dat deze feitcodes geen volledige oplossing bieden. Boa's geven aan dat zij er liever nog meer en/of andere feitcodes bij hadden gekregen. De feitcodes uit de pilot zijn volgens hen niet allemaal de meest relevante. Sommige boa's geven

aan er om die reden ook minder gebruik van te hebben gemaakt dan gehoopt. Over het algemeen zijn de boa's en teamleiders positiever over de nieuwe feitcodes voor handhaving op het water dan voor handhaving op taxistandplaatsen. Ook hier spelen contextfactoren een rol. Wij werken deze hieronder verder uit.

Binnen de taxipilots vallen de volgende feitcodes. Deze zijn in alle drie de deelnemende gemeenten gelijk:

Meer personen vervoeren dan toegestaan (E105B)	De meningen over de meerwaarde van deze feitcode verschillen. Zo is deze feitcode door een aantal boa's nuttig genoemd. Anderen geven aan dat het feit relatief weinig voorkomt. Aangesloten taxichauffeurs zullen volgens hen niet snel hun vingers branden aan deze overtreding. Ook de belmarkt zet busjes in bij ritten met meer personen.
Voertuig niet goedgekeurd als taxi in het kentekenregister (E105e)	Volgens sommige boa's wordt hierop al veel gecontroleerd door de politie en/of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waardoor zij van mening zijn dat aanvullende handhaving door boa's in de pilot niet het meest waardevol is. Zij geven aan dat zij – ook buiten de pilot – al voertuigen in het systeem kunnen controleren op kentekenregistratie en dit doorgeven aan andere handhavers die een sanctie kunnen opleggen.
Geen geldige chauffeurskaart (E113a)	Op grond van de Amsterdamse taxiverordening handhaven de boa's in Amsterdam hier ook buiten de pilot al op bij taxi's uit de opstapmarkt. Bij overtreding schrijven zij een rapport van bevinding, op basis waarvan een schorsing kan plaatsvinden. In de pilot kunnen boa's daarnaast ook een boete uitschrijven. Een aantal boa's heeft de indruk dat taxichauffeurs een schorsing als zwaardere sanctie ervaren dan een boete. Een andere reden dat deze feitcode als beperkt nuttig wordt gezien, is dat een chauffeurspas met terugwerkende kracht geldig gemaakt kan worden door het Kiwa register, wat overigens ook buiten de pilot zo is. Een waardevolle toevoeging is dat boa's door toevoeging van deze feitcode de mogelijkheid hebben ook op te treden ten aanzien van de belmarkt. Dat kan niet op basis van de taxiverordening. Ook in Breda en Rotterdam geldt dat er gewerkt wordt met een taxiverordening waaraan kwaliteitseisen vastzitten. Voor Breda geldt dat deze verordening randvoorwaardelijk is om op taxistandplaatsen te staan, voor Rotterdam geldt de verordening ook voor evenementenstandplaatsen en de opstapmarkt. Uber en Bolt zijn niet aangesloten bij deze verordeningen.
Geen duidelijk leesbare tarieven (E114)	Op grond van de Amsterdamse taxiverordening handhaven boa's in Amsterdam hier ook buiten de pilot op in de gevallen van toegelaten taxiorganisaties (TTO's). Bij overtreding schrijven zij een rapport van bevinding, op basis waarvan een schorsing kan plaatsvinden. In de pilot kunnen boa's daarnaast ook een boete uitschrijven. Deze feitcode gaat niet op voor taxi's uit de belmarkt (o.a. Uber en Bolt), omdat het tarief wordt bepaald via de app. Zij rijden niet 'op de meter'. Boa's geven aan dat zij daarom deze feitcode van weinig meerwaarde vinden.

Gemeenten geven aan dat zij in handhaving op taxistandplaatsen feitcodes missen gericht op:

- Het aanbieden en verrichten van taxivervoer zonder vergunning/illegaal taxivervoer (snorders).
- Het uitlezen van taximeters (waarmee de ritprijs wordt berekend).
- Het uitlezen van de Boordcomputer Taxi (BCT), in verband met het te lang aan één stuk rijden.
- Het gebruik van de lijnbusbaan.
- Het dragen van een gordel.
- Bellen achter het stuur.
- Door rood licht rijden.
- Geen licht voeren.

Ten aanzien van handhaving op het water komt één punt opvallend vaak terug in de gesprekken met gemeenten. Zij geven aan dat het kunnen handhaven op het ‘onnodig veroorzaken van hekgolven’ (W174) van meerwaarde is, maar dat zij liever zouden mogen handhaven op ‘snel varen’. Respondenten stellen dat niet elke boot die te snel vaart ook hoge hekgolven veroorzaakt. Daarbij merken zij op dat zij het vreemd vinden dat boa’s een snelle motorboot op alles mogen controleren, behalve de snelheid zelf, terwijl juist te snel varen voor overlast zorgt. Zij weten dat snel varen bewust niet is meegenomen in deze pilot omdat dit andere vaardigheden van een schipper zou vragen. Naast snel varen is door een aantal boa’s ook genoemd dat zij graag zouden kunnen handhaven op alcoholgebruik door de schipper, de aanwezigheid van een dodemanskoord, reddingsvesten en verlichting.

2.1.3. De hoeveelheid cijfermatige data over de pilots is beperkt

Zoals in de inleiding aangegeven, kunnen we de kwantitatieve data niet gebruiken om harde uitspraken te doen omdat de data in volume te beperkt zijn én omdat er te veel variabelen zijn. De kwantitatieve data geven wel een aantal interessante inzichten die de kwalitatieve bevindingen kleuren:

- Hoewel we wisten dat de data in volume beperkt zouden zijn, hadden we op basis van de interviews met boa’s en andere betrokkenen hogere aantallen boetes verwacht. Deze lage(re) aantallen zijn mogelijk deels te verklaren:
 - In coronatijd heeft het taxiverkeer nagenoeg stilgelegen en hoewel er veel recreatie op het water was, vroeg de handhaving op coronamaatregelen veel capaciteit elders. Dit was ook de reden dat de pilot met een jaar verlengd is in 2022.
 - De aanwezigheid van boa’s werkt mogelijk preventief. In de interviews horen we dat in WhatsApp-groepen circuleert dat er gehandhaafd wordt en dat mensen hier hun gedrag op aanpassen.
 - We horen van boa’s en ondernemers op het water dat boa’s in geval van een overtreding vaak in eerste instantie een waarschuwing geven en pas bij herhaling overgaan tot het uitschrijven van een boete.
- We zien grote verschillen tussen de gemeenten in hoeveel boetes er uitgeschreven zijn. Binnen de gemeenten zien we dat er grote verschillen zijn op welke feitcodes er boetes worden uitgeschreven. Zie onderstaande tabel voor een overzicht:

Gemeente - pilot	Handhaving door gemeente Geschreven (% geslaagd)	Handhaving door overige instanties Geschreven (% geslaagd)	Opvallendheden rondom feitcodes geschreven door boa’s
Amsterdam – taxi	58 (96%)	184 (71%)	Geschreven op alle feitcodes, hoog slagingspercentage
Breda – taxi	2 (50%)	14 (93%)	Alleen op E113A
Rotterdam – taxi	1 (100%)	73 (74%)	Alleen op E114
Aalsmeer – water	56 (86%)	60 (88%)	Voornamelijk op W150
Alkmaar – water	11 (91%)	85 (76%)	Voornamelijk op W174 (7)
Breda – water	10 (100%)	1 (100%)	Voornamelijk op W174 (5) en W612 (4)
Leiden – water	10 (80%)	12 (83%)	W150 (1), W152 (3), W174 (2) W300b (1), W500d (2), W500j (1)
Wijdereen – water	5 (100%)	127 (78%)	Voornamelijk W500a (4)

* In dit overzicht is rekening gehouden met het procesverloop, waarbij feitcodes met sepot of vernietiging strafbeschikking (SB) als eindoordeel als niet geslaagd zijn opgenomen.

- Naast het aantal uitgeschreven boetes, hebben we van enkele gemeenten ook cijfers gekregen over het aantal meldingen dat ze ontvangen hebben en waarschuwingen die boa's uitgedeeld hebben. Hieruit is geen trend te halen, zoals een correlatie tussen het aantal uitgeschreven boetes en/of waarschuwingen en het aantal meldingen dat binnengekomen is. Het is op basis hiervan niet hard te maken in welke mate de overlast is afgenomen en in hoeverre we dit toe kunnen rekenen aan de handhaving op de aanvullende feitcodes. We illustreren met enkele voorbeelden wat de informatie over meldingen laat zien. In een gemeente zien we dat de meeste overlastmeldingen gaan over de pleziervaart, maar dit zien we niet terug in de handhavingcijfers. Onduidelijk is of het om overlast gaat waar de (aanvullende) feitcodes waarop boa's handhaven op zien. In de ene gemeente zijn op het water veel meer waarschuwingen dan boetes gegeven, terwijl we in een andere gemeente zien dat op taxistandplaatsen juist veel meer boetes dan waarschuwingen zijn gegeven.

2.1.4. We hebben geen signalen dat door handhaving op de pilotfeiten andere taken niet worden uitgevoerd, maar zien wel dat het feit dat er een pilot loopt van invloed is op de prioritering

Om iets te kunnen zeggen over het maatschappelijk effect, is het nodig om breder te kijken dan het resultaat van de (aanvullende) handhaving op de feitcodes uit de pilots. We vinden drie punten belangrijk om te vermelden.

- Ten eerste kunnen we niet zien of er door handhaving op de pilotfeiten andere zaken niet meer gebeuren. We hebben op basis van het onderzoek geen signalen of redenen om aan te nemen dat er op andere feitcodes minder gehandhaafd is of dat er anderszins werkzaamheden zijn blijven liggen. Tegelijkertijd weten we dat de boa-capaciteit beperkt is en boa's niet alles kunnen (blijven) doen. Gemeenten zeggen hierover dat er door het toevoegen van de feitcodes geen taken afvallen. Door toevoeging van de feitcodes is de spreekwoordelijke gereedschapskist van de boa meer gevuld, waardoor zij efficiënter kunnen handhaven op meerdere feiten 'als ze er toch zijn'. Ook van andere betrokkenen horen we niet terug dat er andere zaken blijven liggen.
- Ten tweede zien we dat er vanwege de pilots in sommige gemeenten extra aandacht is geweest voor handhaving op het water/taxi's in algemene zin, wat ook een deel van het effect kan verklaren, naast het sec toevoegen van de feitcodes. Zo hoorden we dat er in sommige gemeenten aanvullende capaciteit is georganiseerd of bestaande capaciteit is vrijgemaakt voor de pilot. Het is niet te zeggen of de extra aandacht vooral het effect is geweest van het toevoegen van deze feitcodes of dat de context van een afgebakende pilot meespeelde, waardoor urgentie werd gevoeld hier actief mee aan de slag te gaan.
- Ten derde is door verschillende betrokkenen genoemd dat verzoeken om uitbreiding van bevoegdheden – zowel binnen als buiten deze pilots – regelmatig politiek zijn ingegeven. Het vragen om uitbreiding van bevoegdheden van boa's kan politiek gezien een effectief middel zijn om te laten zien dat de lokale handhavingproblematiek serieus wordt genomen. Dit wil nog niet zeggen dat uitbreiding van bevoegdheden van boa's hiervoor de meest effectieve oplossing is. We horen vanuit verschillende gemeenten terug dat bestuurlijk belang wordt gehecht aan handhaving op het water dan wel taxistandplaatsen. Zij geven aan dat dit een randvoorwaarde is om te zorgen dat daadwerkelijk op de aanvullende feitcodes gehandhaafd wordt. Daarmee is de mate van bestuurlijke urgentie binnen de verschillende gemeenten van invloed geweest op de resultaten van de pilots.

2.2. BETROKKEN PARTIJEN KIJKEN VERSCHILLEND NAAR HET VRAAGSTUK, WAT INVLOED HEEFT OP IEDERS ERVARING MET DOMEINOVERSTIJGEND WERKEN IN DEZE PILOTS

2.2.1. Vragen over domeinoverstijgend werken zijn onderdeel van een bredere discussie over het boa-stelsel

Een overkoepelende bevinding van deze evaluatie is dat de hoofdvraag over het domeinoverstijgend werken onderdeel is van een breder vraagstuk over de toekomst van het boa-stelsel. Betrokken partijen hebben verschillende standpunten ten aanzien van dit bredere vraagstuk en de discussie daarover speelt al jaren. We zien dat deze standpunten van invloed zijn op hoe betrokken partijen naar de pilots en de evaluatie daarvan kijken en hoe zij de uitkomsten daarvan interpreteren. Met andere woorden: betrokken partijen kijken vanuit verschillende perspectieven. Deze bevinding hebben we in de werkgroep van betrokken partijen besproken. Hieronder schetsen wij kort de verschillende perspectieven zoals wij die in de interviews en groeps gesprekken hebben gehoord. Wij zien op hoofdlijnen drie perspectieven. We zijn ons ervan bewust dat er ook binnen die drie perspectieven nog verschillen in standpunten zullen zijn en dat de betrokkenen bij de pilots slechts een kleine steekproef vormen. Desalniettemin denken wij dat deze grove schets behulpzaam is bij de interpretatie van dit rapport. Welke richting het boa-stelsel op gaat is uiteindelijk een politieke keuze.

2.2.2. *Het perspectief van gemeenten*

Over het algemeen zijn de deelnemende boa's en andere betrokkenen vanuit de gemeenten (waaronder teamleiders en beleidsmedewerkers) voorstander van de uitbreiding van feitcodes, om verschillende redenen.

- Zij zien uitbreiding van de feitcodes als een kans om de spreekwoordelijke 'gereedschapskist' van de boa meer te vullen, waardoor boa's meer handelingsopties hebben en hun beschikbare uren efficiënter kunnen benutten. Zij verwijzen daarbij niet alleen naar de beperkte capaciteit van boa's uit verschillende domeinen, maar ook naar de beperkte capaciteit van de politie.
- Zij zijn van mening dat uitbreiding van het handelingsrepertoire zorgt voor minder handelingsverlegenheid bij boa's om op te treden. Daarbij wordt vaak genoemd dat boa's geen 'tandeloze tijger' moeten zijn.
- Uitbreiding van bevoegdheden (op specifieke punten) draagt volgens hen bij aan de uitlegbaarheid van handhaving door boa's richting burgers.
- Door uitbreiding van de feitcodes zou ook de preventieve werking van handhaving door boa's groter worden als burgers weten dat boa's tegen meer feiten daadwerkelijk kunnen optreden.

2.2.3. *Het perspectief van politie en OM*

De betrokkenen vanuit de politie en het OM staan in beginsel niet negatief tegenover uitbreiding van bevoegdheden van boa's, maar plaatsen daarbij wel een aantal kanttekeningen.

- Zij benadrukken dat het besluit tot uitbreiding van bevoegdheden van boa's primair gebaseerd moet zijn op het oplossen van een maatschappelijk probleem, niet op de vraag of boa's de aanvullende bevoegdheden zonder problemen kunnen uitvoeren. Omdat over het algemeen moeilijk meetbaar is in hoeverre handhaving door boa's de meest passende oplossing voor een maatschappelijk probleem is, verschuift de discussie regelmatig naar 'of boa's het kunnen'. Vanuit hun toezichthoudende rol ervaren zij dat gemeenten soms vragen om bevoegdheden die ze eigenlijk al hebben, wat bij hen de vraag oproept in hoeverre verdere uitbreiding noodzakelijk is voor oplossing van het ervaren probleem.
- Ook benadrukken politie en OM het belang om de beginselen van rechtseenheid en rechtszekerheid te blijven borgen. Wanneer boa's taken van politie en/of andere handhavingsinstanties overnemen, komt de regie over deze taken bij de gemeenten te liggen. Daardoor kunnen verschillen ontstaan in waar in Nederland op gehandhaafd wordt en ligt het risico van willekeur op de loer.
- Verder vragen zij aandacht voor de vraag wie leefbaarheidsvraagstukken oppakt als de bevoegdheden van boa's opschuiven richting politietaken. De boa is niet voor niets een 'buitengewoon' opsporingsambtenaar, gericht op specifieke taken. Hoe en waarop de (beperkte) handhavingscapaciteit wordt ingezet moet een bewuste keuze zijn.
- Zij uiten de zorg dat uitbreiding van bevoegdheden van boa's kan leiden tot meer uitgeschreven boetes, wat ook voor meer werk verderop in de keten zorgt, terwijl de capaciteit daar (nog) niet op berekend is. In de context van deze pilots hebben zij hier overigens nog geen signalen van gekregen, wat niet verrassend is gezien de kleine aantallen uit de pilot.

2.2.4. *Het perspectief van burgers en ondernemers*

Net zoals bij de andere perspectieven, baseren we onze bevindingen ten aanzien van het perspectief van burgers en ondernemers op een kleine steekproef. Bij deze groep is dit nog meer het geval dan bij de bovenstaande betrokkenen die vanuit een professionele rol spreken en in totaal een kleinere groep vormen dan de groep 'burgers/ondernemers'. We baseren ons hier op interviews die we gehouden hebben met omwonenden en reflecties vanuit de boa's en andere overheidsdiensten. We hebben ook een vragenlijst uitgezet onder taxichauffeurs in de gemeente Amsterdam, daarop hebben 49 chauffeurs gereageerd. De burgers en ondernemers die we gesproken hebben over handhaving op het water kijken over het algemeen positief naar de uitbreiding van bevoegdheden en dan met name de extra handhaving door boa's omdat er daardoor minder overlast ervaren wordt. We zijn ons ervan bewust dat het hier met name zal gaan om personen die overlast ervaren en niet om personen die overlast veroorzaken. We horen terug van woonbootbewoners dat zij erg content zijn met de handhaving. Het is daarnaast ook aannemelijk dat het voor overig recreatief verkeer op het water prettig is als er minder overlast is. De reacties vanuit de taxibranche op de enquête geven een meer wisselend beeld. Sommige taxichauffeurs geven aan dat zij het prettig vinden dat er meer gehandhaafd wordt op collega's die zich niet aan de regels houden. Zij vinden het belangrijk dat ook wordt gehandhaafd op taxi's die niet bij de taxiverordening zijn aangesloten, zoals Uber en Bolt. Door de feitcodes uit de pilots is dit mogelijk. Andere chauffeurs ervaren de handhaving door boa's als vervelend en te frequent. Ze ervaren de

communicatie met boa's als onprettig en vinden dat er te snel boetes worden uitgedeeld. Het is niet te duiden in hoeverre deze uitspraken alleen gaan over de feitcodes uit de pilot.

2.3. BOA'S KUNNEN DE BEVOEGDHEDEN VEILIG, EFFECTIEF EN KWALITATIEF GOED UITVOEREN, ONDER BEPAALDE RANDVOORWAARDEN

2.3.1. De boa's kunnen de bevoegdheden veilig uitvoeren

Boa's geven aan zich over het algemeen veilig te voelen in de handhaving op de pilotfeiten. Hun veiligheidsgevoel is niet anders dan buiten de pilots. In de vragenlijst onder boa's over de waterpilot geeft 64% aan zich vaak of (bijna) altijd veilig te voelen in de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de pilot. Daarbij geeft 14% aan soms stress gekregen te hebben van controles ten behoeve van de pilot en 86% zelden tot nooit. Bij de taxipilot geeft 76% aan zich vaak of (bijna) altijd veilig te voelen. Daarbij geeft 3% aan regelmatig stress te ervaren, 10% soms en 86% zelden tot nooit. Zowel boa's als teamleiders geven aan dat er niet meer incidenten of onveilige situaties zijn geweest in de pilotperiode dan normaal. We hebben geen cijfers van het aantal incidenten waarmee we dit kunnen onderbouwen, maar we hebben ook geen signalen dat de ervaringen van de boa's en teamleiders niet zouden kloppen. Vraagstukken rondom de veiligheid van boa's zijn onderdeel van de bredere discussie over het boa-stelsel en niet uniek voor deze pilots, maar de pilots helpen wel om deze concreet te maken.

- Ten aanzien van veiligheid tijdens de handhaving op het water benoemen boa's uit verschillende gemeenten dat zij zich soms onveilig voelen als zij te maken krijgen met dronken mensen of grote groepen overlastgevend jongeren. Verder geven zij aan dat burgers weliswaar mondig zijn, maar een waarschuwing of boete vaak wel accepteren.
- Ten aanzien van handhaving op taxistandplaatsen is daarnaast genoemd dat het een gevoel van veiligheid geeft als wordt meegekeken vanuit cameratoezicht. Daarnaast geven boa's aan dat taxichauffeurs niet altijd vriendelijk reageren op handhaving, maar dat er geen verschil is tussen de situaties binnen en buiten de pilot. Verder mogen boa's in de taxipilot bewust niet handhaven op rijdend verkeer, omdat dit tot situaties van gevaarzetting kan leiden, zo geeft het OM aan.

Naast specifieke bevindingen voor water en taxi hebben we ook overkoepelende bevindingen gedaan.

- Sommige boa's hebben behoefte aan verdedigingsmiddelen, zoals pepperspray of een wapenstok, terwijl andere boa's juist twijfelen of dat bijdraagt aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel. De reden dat domein II boa's zwaarder bewapend zijn, is omdat zij over het algemeen een groot deel van hun werktijd in afgelegen gebieden werken, terwijl domein I boa's hoofdzakelijk in de bebouwde kom werken met back-up van de politie nabij. Verder horen we in dit kader van de politie dat de trainingen die boa's krijgen om met verdedigingsmiddelen om te leren gaan op zichzelf al bijdragen aan een verhoogd veiligheidsgevoel.
- Als randvoorwaarde voor het veilig kunnen uitoefenen van bevoegdheden moet er vanuit de gemeentelijke organisatie aandacht (en beleid) zijn voor Veilige Publieke Taak (VPT), zo horen we van enkele teamleiders. Ook afspraken over back-up vanuit politie is als randvoorwaarde genoemd.

2.3.2. De boa's kunnen de bevoegdheden effectief uitvoeren

Boa's zijn in de praktijk in staat om te handhaven op de aanvullende feitcodes. Enerzijds kunnen we dit zien aan de cijfers over de door boa's uitgeschreven boetes. Anderzijds horen we ook uit interviews met boa's en hun samenwerkingspartners terug dat het boa's lukt om de handhavingstaken uit te voeren. In dit kader delen we een aantal bevindingen.

- Handhaving op de pilotfeiten is effectief in te passen in de werkzaamheden van de boa's. Boa's en teamleiders geven aan dat pilotfeiten 'in de gereedheidskist' meegenomen kunnen worden in het dagelijks werk van de boa's, naast de bestaande feiten. Het 'extra' werk is daarmee beperkt. Daarmee vinden zij het uitbreiden van de feitcodes van domein I in termen van tijd en capaciteit een efficiënte manier om de handhaving uit te breiden. Over het algemeen zijn er standaard meer boa's op straat dan politie of andere handhavers waar het in deze pilot over gaat (zoals domein II boa's en ILT). We horen daarom vaak terug: 'als we er toch zijn, kunnen we net zo goed meer feiten tegelijk meenemen', het 'als we er toch zijn'-argument. Voor handhaving op taxistandplaatsen betekent dit dat boa's tijdens hun (reguliere) controles op meer feitcodes kunnen handhaven. Voor handhaving op het water geldt dat boa's vanuit de huidige domein I lijst al mogen handhaven op bepaalde overtredingen, maar met de pilotfeiten hebben zij meer opties en kunnen zij hun tijd op het water effectiever benutten. Desalniettemin zullen er altijd overtredingen zijn waarop een (domein I) boa niet mag handhaven.

- We horen van teamleiders dat de pilotfeiten voor hen niet tot nauwelijks extra werk opleveren, bijvoorbeeld in de aansturing of begeleiding van boa's. Daarbij wordt in sommige gevallen genoemd dat een gespecialiseerde boa training van domein I boa's (voor wie de feitcodes nieuw zijn) op zich neemt.

De betrokkenen die wij gesproken hebben, noemden vanuit hun ervaring een aantal belangrijke aspecten om rekening mee te houden. We hoorden deze met name bij de handhaving op het water.

- Voor handhaving op het water is essentieel dat boa's beschikking hebben over voldoende boten, al dan niet voor gezamenlijk gebruik met andere diensten. We horen terug dat het aantal boten (te) beperkt is. Daarbij speelt mee dat in sommige gemeenten de wateren niet op elkaar zijn aangesloten, waardoor voor handhaving soms verplaatsing van de boot over de weg nodig is.
- Van belang is dat boa's op de juiste momenten worden ingezet om effectief bij te kunnen dragen aan de afname van overlast. Zo is het op bepaalde momenten heel druk op het water en op andere momenten niet. Drukke periodes op het water of in de taxibranche vallen vaak samen met evenementen, met name in de zomerperiode waarin ook boa's vakantie hebben. We horen van inwoners en ondernemers dat boa's er (mede daardoor) regelmatig op de 'verkeerde' momenten zijn. In de timing van de handhavingsmomenten valt nog winst te behalen.
- Ten aanzien van de effectiviteit wordt de kanttekening geplaatst dat boa's op het water niet op één plek mogen blijven posten en ook niet de hele tijd in de buurt van de woonboten kunnen blijven hangen waar overlast ervaren wordt. Boa's geven aan dat burgers er soms op anticiperen dat boa's precies aan de andere kant van het water zijn. De pakkans kan daardoor vrij laag zijn. Dit speelt echter ook buiten de context van de pilots.
- Door teamleiders en samenwerkingspartners is als aandachtspunt genoemd dat voorkomen moet worden dat specialismen verloren gaan als gevolg van de verschuiving van bevoegdheden naar (meer generalistische) domein I boa's die 'alles' doen.

2.3.3. De boa's kunnen de bevoegdheden kwalitatief goed uitvoeren

Zowel op basis van de gesprekken als op basis van de cijfers hebben wij geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van de processen verbaal uitgeschreven door boa's minder is dan die van andere diensten. We horen uit de gesprekken niet terug dat burgers minder goed reageren op het uitschrijven door boa's. In de betaling van de boetes zien we niet terug dat deze vaker of minder vaak betaald worden. Ze worden ook niet vaker geseponeerd. Ook bij dit onderwerp speelt het verschil tussen de pilotgemeenten een rol. Professionaliteit en opleiding(sniveau) kunnen heel verschillend zijn. Over het algemeen beschikken grote gemeenten over meer mogelijkheden om opleiding te verzorgen en sturing en toezicht op de werkzaamheden te organiseren. Kleinere gemeenten hebben hiertoe in de regel minder mogelijkheden. Dit zien we ook terug in voorbeelden uit de praktijk. Zo beschikt gemeente Amsterdam over een specialistisch taxihandhavingsteam, terwijl het totale team domein I boa's in Wijdmeren uit twee personen bestaat. Dergelijke verschillen kunnen van invloed zijn op de mate van specialisatie en opleiding van boa's.

2.4. IN DE SAMENWERKING TUSSEN BOA'S EN ANDERE DIENSTEN ZIEN WE SUCCESFACTOREN EN KANSEN VOOR VERBETERING

2.4.1. In de pilots werken boa's samen met andere handhavende instanties, waarbij we verschillen zien tussen gemeenten

Boa's werken samen met de politie, zo staat in artikel 10 van de Politiewet. Daarnaast werken boa's uit domein I samen met groene boa's en andere handhavende instanties, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit doen zij in algemene zin, maar ook in de context van deze pilots. Boa's, teamleiders, politie en ILT bevestigen dat zij in de praktijk met elkaar samenwerken. In de interviews en groepsgesprekken in het kader van deze evaluatie horen wij dat deze samenwerking over het algemeen goed verloopt, al zijn er wel verschillen tussen de pilotgemeenten. Daar waar de samenwerking niet goed gaat, worden vaak capaciteitsproblemen van mensen en middelen genoemd. Op operationeel niveau loopt de samenwerking goed. De samenwerking tussen boa's en andere diensten wordt in de pilotgemeenten verschillend georganiseerd en ervaren. In Amsterdam zijn er korte lijnen tussen de gemeentelijke boa's, politie en ILT, zo geven betrokkenen aan: 'Wij zoeken elkaar bijna dagelijks op en werken nauw samen als we aan het werk zijn'. Ook is er wekelijks een gezamenlijk overleg tussen deze partijen en jaarlijks wordt een gezamenlijke planning gemaakt rondom grote evenementen. ILT geeft aan dat de meerwaarde van boa's in de samenwerking niet alleen zit in aanvullende capaciteit en bijvoorbeeld het feit dat ze handhaven op de

taxiverordeningen, maar ook in aanvullende kennis en ervaring. Zo noemen zij dat de boa's (veel) taxichauffeurs kennen, wat goed van pas komt in de handhaving. Verder geven boa's soms signalen door van overtredingen waarop zij zelf niet mogen handhaven, maar ILT wel. Wij hebben ten tijde van het festival Mysteryland meegekeken bij een gezamenlijke handhavingsactie van boa's, politie en de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Daar zagen we een professioneel opgezette actie, met een duidelijke taakverdeling waarin op een efficiënte manier werd samengewerkt. De boa's van de gemeente Rotterdam geven aan dat zij ooit maandelijks een gezamenlijke controle op taxi's deden met ILT. Van ILT horen we dat dit inmiddels vanwege het beperkte aantal beschikbare inspecteurs een keer per kwartaal gebeurt. De gemeente Breda geeft aan dat de politie daar niet handhaaft op de feitcodes uit de taxipilot omdat daar geen prioriteit en capaciteit voor is. Volgens de gemeente werden in het verleden wel eens gezamenlijke handhavingsacties georganiseerd met gemeente, politie en ILT. Ook in de handhaving op het water wordt op verschillende manieren samengewerkt door de boa's en andere diensten. In Alkmaar werken de boa's onder meer samen met de politie, Staatsbosbeheer, de waterschappen en het waterleidingbedrijf. Volgens de gemeente is de samenwerking met de politie altijd goed geweest. Gemeente en politie trekken samen op in een waterscooterteam. De contacten en banden met de politie zijn goed, maar de politie kampt ook met capaciteitstekorten waardoor de handhaving op het water minder prioriteit heeft. Wat het verder lastig maakt, is dat er geen aparte boten zijn voor het stedelijk en landelijk gebied, waardoor de boten verplaatst moeten worden. De gemeente Leiden geeft aan dat de samenwerking tussen boa's en politie goed is, maar dat de capaciteitsproblemen bij de politie maken dat ze minder tijd hebben op het water. Boa's ervaren dat er korte lijntjes zijn en dat de samenwerking gelijkwaardig is. Gemeente en politie geven al jaren gezamenlijk training aan boa's. De gemeente Aalsmeer geeft aan dat de samenwerking met de politie versterkt is sinds de pilot. Dat komt onder meer doordat ze naar aanleiding van de pilot de structurele overleggen steviger hebben ingevuld. In Wijdemeren wordt met meerdere handhavingspartners samengewerkt. Door het samen varen leren de boa's gaandeweg wat wel en niet mogelijk is, bijvoorbeeld samen met een politieschipper. Door een herinrichting van Recreatie Midden-Nederland komen er twee groene boa's in het team van de gemeente. De gemeente Breda geeft aan dat de politie niet of nauwelijks capaciteit heeft of inzet voor handhaving op het water. Incidenteel wordt hierin samen met de gemeente opgetrokken, bijvoorbeeld rondom evenementen. In gesprekken over de samenwerking wordt zowel door boa's als samenwerkingspartners vaak benoemd dat beperkte capaciteit een knelpunt is in de handhaving én in de samenwerking. Volgens betrokkenen is vooral het tekort bij de politie groot. Hoewel er (op sommige plekken) ook een tekort aan domein I boa's is – deels door openstaande vacatures – horen we dat zij nog de meeste ruimte hebben om handhavingsactiviteiten op te pakken in vergelijking met bijvoorbeeld politie of ILT. Het 'als we er toch zijn'-argument draagt hieraan bij.

2.4.2. De samenwerking tussen boa's en andere diensten in de pilots kent succesfactoren

Op basis van de gesprekken die we gevoerd hebben in het kader van deze evaluatie zien we verschillende succesfactoren in de domeinoverstijgende samenwerking tussen boa's en andere handhavingsinstanties. We beschrijven een aantal hiervan:

- Door uitbreiding van bevoegdheden van boa's uit domein I kunnen boa's uit domein II of IV voor andere, meer specialistische, taken worden ingezet omdat boa's uit domein I een aantal taken van hen kunnen overnemen.
- De samenwerking tussen boa's uit verschillende domeinen en tussen boa's en politie – al dan niet voortkomend uit de pilots – leidt tot onderling lerend vermogen en wederzijds respect. Onder meer tijdens gezamenlijke acties of combidiensten op het water of op taxistandplaatsen leren partners over elkaars bevoegdheden, mogelijkheden en expertise. Dit draagt ook bij aan de professionalisering van zowel de boa's als de andere diensten.
- Structurele overleggen tussen boa's en andere instanties, zoals politie en ILT, zijn een belangrijke succesfactor voor de samenwerking in handhaving op het water of op taxistandplaatsen. Deze overleggen worden gebruikt om samen prioriteiten te stellen, plannen te maken en praktische zaken af te stemmen, maar dragen ook bij aan kortere lijnen en een meer persoonlijke verbinding tussen professionals in de uitvoering.
- Over het algemeen zijn er korte lijnen tussen de samenwerkende diensten. Dit is belangrijk voor het uitwisselen van informatie en het organiseren van rugdekking wanneer de situatie daar om vraagt. Bij ordeverstoringen geldt dat de boa zich terugtrekt en de politie het overneemt.
- Het feit dat er met of door de komst van de pilots in sommige gemeenten meer aandacht voor handhaving op het water of taxistandplaatsen is, maakt ook dat er meer aandacht is voor de samenwerking met andere diensten. Deze intensivering heeft mogelijk ook na de looptijd van de pilots nog meerwaarde.

2.4.3. Er zijn kansen voor verbetering van de samenwerking tussen boa's en andere diensten

Naast succesfactoren hebben we in de gesprekken ook een aantal belangrijke en/of vaak genoemde kansen voor verbetering gehoord.

- In algemene zin wordt informatie-uitwisseling tussen boa's en andere diensten als verbeterpunt genoemd. We horen terug dat wet- en regelgeving en het werken in verschillende systemen hierbij een belemmering vormen. Zo geven boa's aan dat andere diensten, waaronder de politie, informatie van hen willen hebben. Boa's leggen hun werkzaamheden vast en verantwoorden deze in een gemeentelijk registratiesysteem. De politie heeft een eigen systeem. Boa's moeten de informatie uit het gemeentelijk systeem ook verstrekken aan de politie. Andersom mag de politie minder informatie met boa's delen. Soms is er onduidelijkheid of verschil van mening over welke informatie gedeeld mag worden. We horen terug dat dit een knelpunt in de samenwerking is. We zijn ons ervan bewust dat dit breder speelt dan de pilots.
- Er liggen kansen in het opzetten of verbeteren van de samenwerking met andere diensten dan die in het kader van deze pilots betrokken zijn. Zo hebben we gehoord dat in sommige gemeenten nog meer overheidsdiensten op het water actief zijn. Door boa's van de gemeente Breda is benoemd dat de samenwerking met het waterschap wordt opgezocht. Verder werken boa's in de taxihandhaving van gemeente Breda al samen met het sociaal domein. Mogelijk liggen hier ook kansen voor andere gemeenten. Boa's van de gemeente Aalsmeer gaven aan dat ook het jongerenwerk op het water actief is. Daarnaast kwam een mogelijke samenwerking met bureau HALT ter sprake.

3. Randvoorwaarden

In dit hoofdstuk geven we antwoord op het tweede deel van de onderzoeksvraag: 'welke randvoorwaarden zijn belangrijk als jullie domeinoverstijgend werken blijvend willen invoeren?'. We werken drie onderwerpen verder uit.

3.1. OM EEN VOLGENDE STAP TE ZETTEN, IS HET NODIG OM GEZAMENLIJK RICHTINGGEVENDE KEUZES TE MAKEN OVER HET BOA-STELSEL

3.1.1. Bepaal gezamenlijk de toekomstige richting van het boa-stelsel en wees terughoudend met meer pilots

Om los te komen van elkaar opvolgende pilots met aanvullende feitcodes voor boa's, is het belangrijk om als partners een gezamenlijk gesprek te voeren over de meer fundamentele keuzes ten aanzien van het boa-stelsel. Onderdelen van dit vraagstuk zijn:

- In hoeverre wordt gekozen voor uniformering van bevoegdheden en werkzaamheden van boa's of voor maatwerk aansluitend bij de lokale context en handavingsproblematiek?
- In hoeverre wordt ingezet op de (verdere) professionalisering van boa's met ruimte voor specialisatie en mogelijk uitbreiding van bevoegdheden versus het (behouden van) principieel onderscheid tussen buitengewoon en algemeen opsporingsambtenaar?
- In hoeverre wordt gekozen om boa's in te zetten op zaken waarvoor politie (of een andere handhavende instantie) geen capaciteit heeft als oplossing voor de ervaren handavingsproblematiek?

We zijn ons ervan bewust dat de huidige pilots een onderdeel zijn van die wens tot besluitvorming. Het is echter belangrijk om heel kritisch te bekijken of de uitkomsten van een pilot de gewenste vraag kunnen beantwoorden. Onze inschatting is dat pilots zoals deze niet het gehoopte onomstotelijk bewijs opleveren om een besluit te kunnen legitimeren. Afhankelijk van de vraag die beantwoord moet worden, kan het in bepaalde gevallen nuttig zijn om een pilot in te zetten. Dit vraagt aan de voorkant een heel nauwkeurige opzet en uitvoering van de pilot. Desalniettemin dragen ook de onderhavige pilots wel bij aan de informatievoorziening om een bewuste keuze te maken. Of uitbreiding van bevoegdheden wenselijk is – met alle mitsen, maren en consequenties – is wat ons betreft een beleidskeuze, die niet één op één volgt uit de conclusie van deze pilots. De pilots geven wel veel inzichten in wat er nodig is om de betreffende feitcodes toe te voegen aan domeinlijst I.

Ons inziens is dus de belangrijkste randvoorwaarde, dat gezamenlijk de toekomstige richting van het boa-stelsel wordt bepaald. Dit betreft een principiële keuze waar verschillende principiële inrichtingsvragen aan vast hangen. Het toevoegen van feitcodes aan de domein I lijst kan wel of niet passen binnen een bepaalde richting. Welke feitcodes worden toegevoegd is daar ook onderdeel van. In deze pilots wordt duidelijk dat boa's/gemeenten van mening zijn

dat er ook andere feitcodes toegevoegd moeten worden om het gewenste maatschappelijke effect te behalen, terwijl anderen op zoek zijn naar harde cijfers over welke feitcodes wel en niet moeten worden toegevoegd.

3.1.2. Zorg in besluitvorming over het boa-stelsel voor voldoende aansluiting met de uitvoeringspraktijk

Onafhankelijk van de richting waar het boa-stelsel op gaat, is het belangrijk dat de besluiten die daarover worden genomen aansluiten bij en gebaseerd zijn op een realistisch beeld van de uitvoeringspraktijk. In deze pilots hebben we gezien dat er een (grote) afstand was tussen zij die verantwoordelijk waren voor de opzet en begeleiding van de pilots en zij die erin functioneerden. De pilotgemeenten ervoeren ook dat de betrokkenheid vanuit de brede werkgroep is afgenomen, terwijl het voor een goede uitvoering en analyse belangrijk is dat dergelijke pilots op de radar blijven.

3.2. ORGANISEER OPLEIDING EN TRAINING VAN BOA'S VOOR NIEUWE BEVOEGDHEDEN TOEKOMSTBESTENDIG, MET OOG VOOR VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

3.2.1. Opleiding en training zijn een belangrijke randvoorwaarde om (nieuwe) bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen

Alle betrokken partijen bevestigen dat opleiding en training een randvoorwaarde zijn voor het goed kunnen uitoefenen van (nieuwe) bevoegdheden door boa's. Het is belangrijk om boa's goed te begeleiden en te voorzien van heldere instructies in de uitoefening van nieuwe bevoegdheden. We baseren deze constatering op de volgende bevindingen:

- Doordat de boa's met de nieuwe feitcodes vanuit deze pilot mogen handhaven vanaf het water, is het noodzakelijk dat zij een vaarbewijs halen. Zij moeten over voldoende vaartechniek beschikken en deze tijdens het handhaven kunnen inzetten. Wanneer je als boa bestuurder bent van een boot en op een veilige manier een andere boot staande moet houden of naar de walkant moet brengen, dan vraagt dat behendigheid. Om dit te leren is het nodig om vliegreuen te maken. 'Als je iemand maar drie uur per week inzet op het water, gaat het nooit lukken de vaardigheden eigen te maken,' is een quote van een van de teamleiders van de boa's.
- Boa's hebben ook een stevige basis aan kennis nodig over regelgeving en veiligheid en moeten deze kunnen inzetten in de praktijk. Dit in combinatie met voldoende geloofwaardigheid en stevigheid in het contact met burgers. Boa's moeten in staat zijn hun rug recht te houden in discussies met burgers. Zo is – in de handhaving op water – het op papier weten wanneer iets een hekgolf is, nog iets anders dan dit in de praktijk op het water constateren en beargumenteren in gesprek met mondige burgers. Dit geldt uiteraard ook voor de feitcodes die al onder domein I vallen, maar op het water speelt daarbij nog een ander aspect: er wordt gesproken over een combinatie van onkunde (slecht varen) en 'boven de wet'-gevoel bij burgers. Dit maakt het werk als nautisch handhaver extra uitdagend. Meerdere boa's en teamleiders noemen het voorbeeld van de rijke en mondige booteigenaar die in discussie gaat over een boete en tegenover wie je als boa stevig in je schoenen moet staan. Handhaven op taxistandplaatsen vraagt vooral specialistische kennis. Een goede training vanuit ILT is daarvoor heel belangrijk.
- Boa's moeten een overtreding op de juiste manier kunnen opschrijven om te voorkomen dat de zaak geseponeerd wordt. Ze moeten goed weten waar een bekeuring aan moet voldoen om rechtsgeldig te zijn.
- De training voor het gebruik van verdedigingsmiddelen bevordert volgens verschillende betrokkenen het veiligheidsgevoel en verhoogt het de zelfverzekerdheid. Dit vormt een bevestiging van het belang van voldoende (praktijk)training.
- Een complicerende factor voor het goed opleiden van boa's is het hoge verloop. Daardoor gaan opgedane kennis en ervaring verloren en blijven gemeenten investeren in opleiding en training. We horen van teamleiders dat veel boa's na een aantal jaar de overstap maken naar de politie. Van specialistische boa's wordt gezegd dat ze vaker overstappen naar particuliere bedrijven. We hebben ook meerdere keren gehoord dat de beperkte capaciteit om trainingen te verzorgen (door ILT) soms een knelpunt is.
- Breder dan deze pilots noemen Politie en OM de kwaliteitsverschillen in de basisopleidingen van boa's als aandachtspunt. De basisopleiding tot boa varieert al sterk: van een tiendaagse LOI-cursus tot een driejarige mbo-opleiding. Bovendien is er in tegenstelling tot de politie geen sprake van selectie of screening en is er geen minimumaantal (vervolg)trainingen per jaar vastgelegd. Dit betekent volgens de politie niet dat boa's niet bekwaam zijn om te handhaven op de feitcodes, maar wel dat dit een andere orde van opleiden en screenen is dan bij politie. Dit vraagstuk gaat vooral spelen als de werkzaamheden van de boa's steeds verder opschuiven

richting de politie. Dan is er – net als bij de politie – een andere vorm van opleiding (als startkwalificatie én onderhoud) en screening nodig dan op dit moment het geval is bij boa domein I.

3.2.2. In opleiding en training moet rekening gehouden worden met de verschillen tussen gemeenten en wat zij hierin zelf kunnen

Wat betreft de variëteit in omvang, aard, context en lokale problematiek zijn de deelnemende gemeenten in de pilot een goede afspiegeling van de gemeenten in Nederland. In de pilot zien we dan ook dat deze factoren van invloed zijn op hoe de extra feitcodes ontvangen en benut worden. Gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Breda hebben een eigen taxiverordening. Dit speelt mee in de mate waarin zij effectief kunnen handhaven op de feitcodes ten aanzien van taxi's. Er zijn in meer of mindere mate collega's die kennis hebben van, of zelfs expert zijn op, het gebied van taxihandhaving. Dit is niet in elke gemeente in Nederland het geval. De variëteit tussen gemeenten in Nederland in het algemeen en op bepaalde thema's in het bijzonder, is iets om rekening mee te houden bij het permanent toevoegen van deze feitcodes. De gemeente moet dan ook de randvoorwaarden op orde brengen.

Dat roept ook de vraag op of de randvoorwaarden om de feitcodes toe te voegen kunnen verschillen per gemeente. De handhaving door boa's – en de organisatie van het boa-stelsel – is vanuit dat oogpunt gebaat bij maatwerk. Vanuit het waarborgen van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, is het juist belangrijk om uniformiteit te hebben in het land met betrekking tot wat de burger mag verwachten van handhaving. Het is hierbij dus belangrijk om steeds de afweging te maken tussen maatwerk om aan te sluiten bij de praktijk (zowel problematiek als organisatie) van de gemeente en uniformiteit.

3.2.3. In de organisatie van opleiding en training moet aandacht zijn voor het gegeven dat capaciteit schaars is en het verloop hoog

Capaciteit is schaars en het verloop onder boa's is hoog. Dit is een gegeven en een factor van betekenis. Er moet aandacht zijn voor het feit dat ook nieuwe collega's telkens weer goed opgeleid en getraind worden. Eenmalig opleiding en training organiseren op het moment dat er nieuwe bevoegdheden bijkomen is niet voldoende. De aansturing hierop lijkt heel geschikt om gezamenlijk vanuit gemeenten of vanuit de (direct) toezichthouder te organiseren, zodat niet elke gemeente op overkoepelende thema's en trainingen het wiel hoeft uit te vinden. Hierdoor kan ook de kwaliteit beter gewaarborgd worden. Daarbovenop kan dan meer specifiek per gemeente en context getraind worden. Adequate opleiding en training van boa's is essentieel om de bevoegdheden correct en veilig uit te voeren. Het gaat daarbij zowel om voldoende theoretische kennis als om voldoende en herhaaldelijke praktijktraining en –ervaring. Met name ten aanzien van handhaving op het water is dit vaak benadrukt

3.3. ORGANISEER DE SAMENWERKING TUSSEN BOA'S EN ANDERE DIENSTEN TOEKOMSTBESTENDIG

In de evaluatie van de pilots hebben we informatie naar boven gehaald over de samenwerking tussen boa's en andere diensten. Deze informatie is niet af te kaderen tot specifiek de feitcodes in de pilots. Het gaat over de samenwerking in bredere zin. Wel denken we dat er een aantal belangrijke randvoorwaarden in zitten om rekening mee te houden in de toekomst. In elk geval als wordt besloten om deze feitcodes permanent aan domein I toe te voegen, maar ook als dat niet zo is kunnen ze van meerwaarde zijn.

3.3.1. Voer een fundamenteel gesprek over structurele samenwerking

Zoals al eerder benoemd in dit rapport, zijn het boa-stelsel en de structurele samenwerking tussen handhavende instanties in ontwikkeling, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Op bijna alle fronten is een capaciteitstekort en de brede vraag is hoe dat goed op te vangen zonder dat specialismen verloren gaan om efficiëntieredenen. Dit brede vraagstuk is geen onderdeel van ons onderzoek, maar hangt er wel nauw mee samen. Aan het brede vraagstuk zijn meerdere rapporten gewijd. Deze bevatten handvatten om de samenwerking te verbeteren, in de handhaving op het water en de taxibranche, maar ook breder. We weten dat hierover gesprekken worden gevoerd tussen overheidspartners. Wat wij in de volgende paragraaf uitwerken aan randvoorwaarden voor samenwerking op lokaal niveau, moet daarom in het licht worden gezien van het fundamentele gesprek dat hierover op landelijk niveau wordt gevoerd.

3.3.2. Zorg voor gezamenlijke prioritering en duidelijke afspraken op lokaal niveau, bijvoorbeeld met behulp van een gezamenlijk handhavingsarrangement

Een randvoorwaarde voor domeinoverstijgend werken door boa's is dat handhavingscapaciteit (op lokaal niveau) wordt ingezet op basis van gezamenlijke prioritering en met het oog op het gewenste maatschappelijk effect. In de pilots konden boa's handhaven op feiten waarop zij dat voorheen niet konden en waar in de meeste gevallen ook door andere instanties niet of weinig werd geacteerd. Dat uitgangspunt maakt dat er snel sprake zal zijn van een effect van de handhaving, omdat er anders geen handhaving zou zijn geweest. De vraag is of deze inzet ook in het grotere plaatje van de handhavingsproblematiek de juiste is. Daarvoor zijn de volgende vragen van belang: Wat vinden de betrokken overheidspartners dat zij zouden moeten doen aan handhaving en preventie? Wat zou de verdeling van taken tussen partijen moeten zijn? Wat betekent dit voor inzet van capaciteit in de keten? Om dit goed te kunnen bepalen, moeten gemeente en politie gezamenlijk prioriteiten stellen en duidelijke afspraken maken over waarop gehandhaafd wordt en wie daarin welke rol heeft. Van belang is dat gemeente en politie samen keuzes maken over de inzet van schaarse capaciteit en daarop sturen. Welke overlast of gevaarstelling pakken we aan en wat doen we niet?

Het afstemmen van een gezamenlijk handhavingsarrangement door gemeente, politie en OM in de lokale driehoek kan een geschikt middel zijn om dit te doen. Daarin worden afspraken gemaakt over de samenwerking en rolverdeling tussen partners ten aanzien van verschillende veiligheidsvraagstukken. Praktijkvoorbeelden laten zien dat een handhavingsarrangement een levend document kan zijn dat periodiek wordt geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In een handhavingsarrangement kunnen de volgende thema's een plek krijgen, waarmee ook aan andere randvoorwaarden voor domeinoverstijgend werken voldaan wordt:

- Veiligheid, waaronder duidelijke protocollen voor de ondersteuning bij en afhandeling van (gewelds)incidenten. Bij uitbreiding van bevoegdheden van boa's is het belangrijk om aandacht te hebben van de implicaties daarvan voor hun veiligheid en in hoeverre dat iets (anders) vraagt van de bestaande afspraken met de politie over back-up.
- Informatiedeling, waaronder de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld tussen boa's en politie. Het is wettelijk vastgelegd dat boa's en politie informatie moeten delen, maar we horen dat in de praktijk soms (onterecht) wordt gedacht dat informatie niet met boa's gedeeld mag worden.
- Concrete samenwerkingsafspraken, waaronder een nadere duiding van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en afspraken over hoe de organisaties zich tot elkaar verhouden in het werken aan gezamenlijke doelen. In dit kader blijkt uit de pilots dat de volgende zaken van belang zijn.
 - Op basis van deze afspraken kan efficiënter worden omgegaan met schaarse capaciteit, waarbij specialisten meer kunnen worden ingezet op hun specialisme.
 - Voorzetting van de huidige samenwerking kan worden geborgd, waardoor ook na afloop van de pilots het onderling lerend vermogen wordt versterkt.
 - Beperkte capaciteit moet als een gegeven worden gezien en vraagt om het uitspreken van heldere verwachtingen naar elkaar over wat wel en niet kan. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat in sommige pilotgemeenten (incidenteel) capaciteit was georganiseerd voor de handhaving op de pilotfeiten, waarvan het de vraag is of die structureel kan worden. Zie hierbij ook de bevindingen van betrokkenen in paragraaf 2.3.2 (laatste alinea).
 - In het handhavingsarrangement moet rekening worden gehouden met de opvolging verderop in de keten, ook van eventuele 'bijvangst'.
- Materiaal, waaronder beschikbaarheid van boten en waterscooters voor handhaving op het water. Als de feitcodes uit de waterpilot structureel worden, zijn volgens respondenten meer boten en waterscooters nodig om er ook voldoende gebruik van te kunnen maken. Gemeenten geven ook aan niet genoeg boten te hebben om op alle wateren te handhaven. Zo geeft Breda aan dat ze geen boten op het open water hebben, alleen op de singels en de Mark. Op sommige plaatsen moet een boot uit het water om op verschillende wateren te handhaven, zoals in Alkmaar. Vanuit Wijdmeren geeft men ook aan niet overal met de boot te kunnen komen.

Bijlage 1 Respondenten

PILOTS WATER

2021

- Gezamenlijk startgesprek met de teamleiders van de pilotgemeenten in maart 2021;
 - Individuele interviews pilotgemeenten en eventuele samenwerkingspartners april/mei 2021;
 - Vragenlijst waterhandhaving uitgezet onder boa's van de pilotgemeenten in mei/juni 2021 (n = 23);
 - Werkbezoek gemeente Wijdmeren juli 2021;
 - Individuele interviews pilotgemeenten en eventuele samenwerkingspartners oktober/november 2021.
-

2022

- Bijeenkomst met de pilotgemeenten in januari 2022;
 - Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in juli 2022;
 - Individuele interviews met teamleiders van de pilotgemeenten in oktober en november 2022.
-

2023

- Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in januari 2023;
 - Individuele interviews met de leden van de werkgroep in januari/februari 2023;
 - Bijeenkomst met werkgroepleden voor presentatie tussentijdse bevindingen in juni 2023;
 - Vragenlijst uitgezet onder 30 boa's van de pilotgemeenten in augustus 2023 (n = 14)
 - Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in oktober 2023;
 - Groepsinterview met teamleiders van de pilotgemeenten in oktober 2023;
 - Groepsinterview met de werkgroep in oktober 2023;
 - Interviews met diverse samenwerkingspartners en private betrokkenen, waaronder politie, groene boa's, burgers, ondernemers op het water en havenmeesters in 2023.
-

PILOTS TAXI

2021

- Gezamenlijk startgesprek met de teamleiders van de pilotgemeenten in maart 2021;
 - Individuele interviews met teamleiders en eventuele samenwerkingspartners van de pilotgemeenten in maart en april 2021;
 - Vragenlijst taxihandhaving uitgezet onder boa's van de pilotgemeenten in juni/juli 2021 (n = 52);
 - Tussentijds gesprek met alle pilottrekkers juni 2021.
-

2022

- Bijeenkomst met de pilotgemeenten in januari 2022;
 - Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in augustus 2022;
 - Individuele interviews met teamleiders van de pilotgemeenten in november 2022.
-

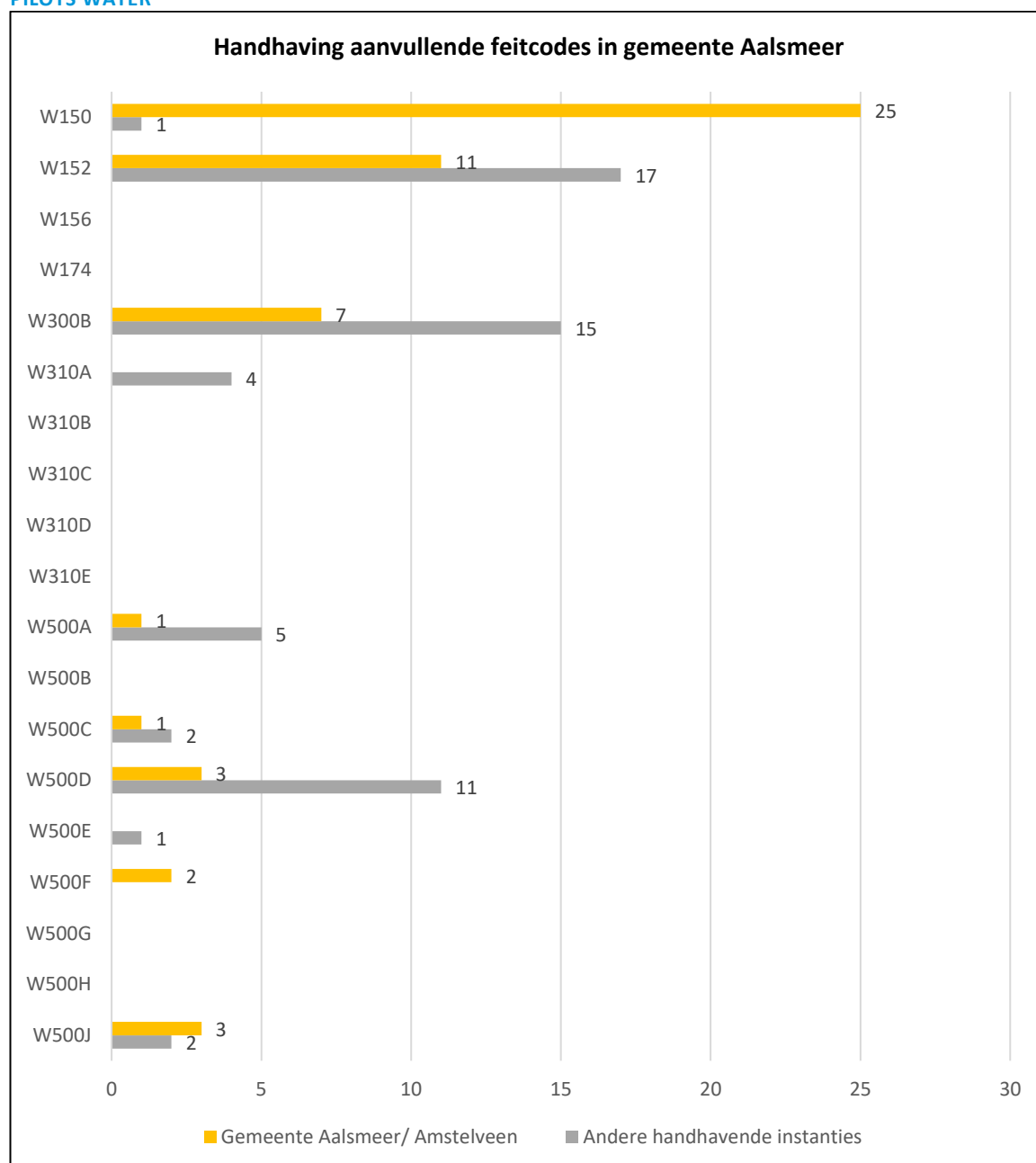
2023

- Individuele interviews met de leden van de werkgroep in januari/februari 2023;
 - Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in februari 2023;
 - Bijeenkomst met werkgroepleden voor presentatie tussentijdse bevindingen in juni 2023;
 - Vragenlijst uitgezet onder 76 boa's van de pilotgemeenten in augustus 2023 (n = 29);
 - Werkbezoek gezamenlijke actie Amsterdam augustus 2023;
 - Groepsinterview met boa's van de pilotgemeenten in oktober 2023;
 - Groepsinterview met teamleiders van de pilotgemeenten in oktober 2023;
 - Groepsinterview met de werkgroep in oktober 2023;
 - Interviews met diverse samenwerkingspartners en private betrokkenen, waaronder politie en ILT en een enquête onder taxichauffeurs in 2023.
-

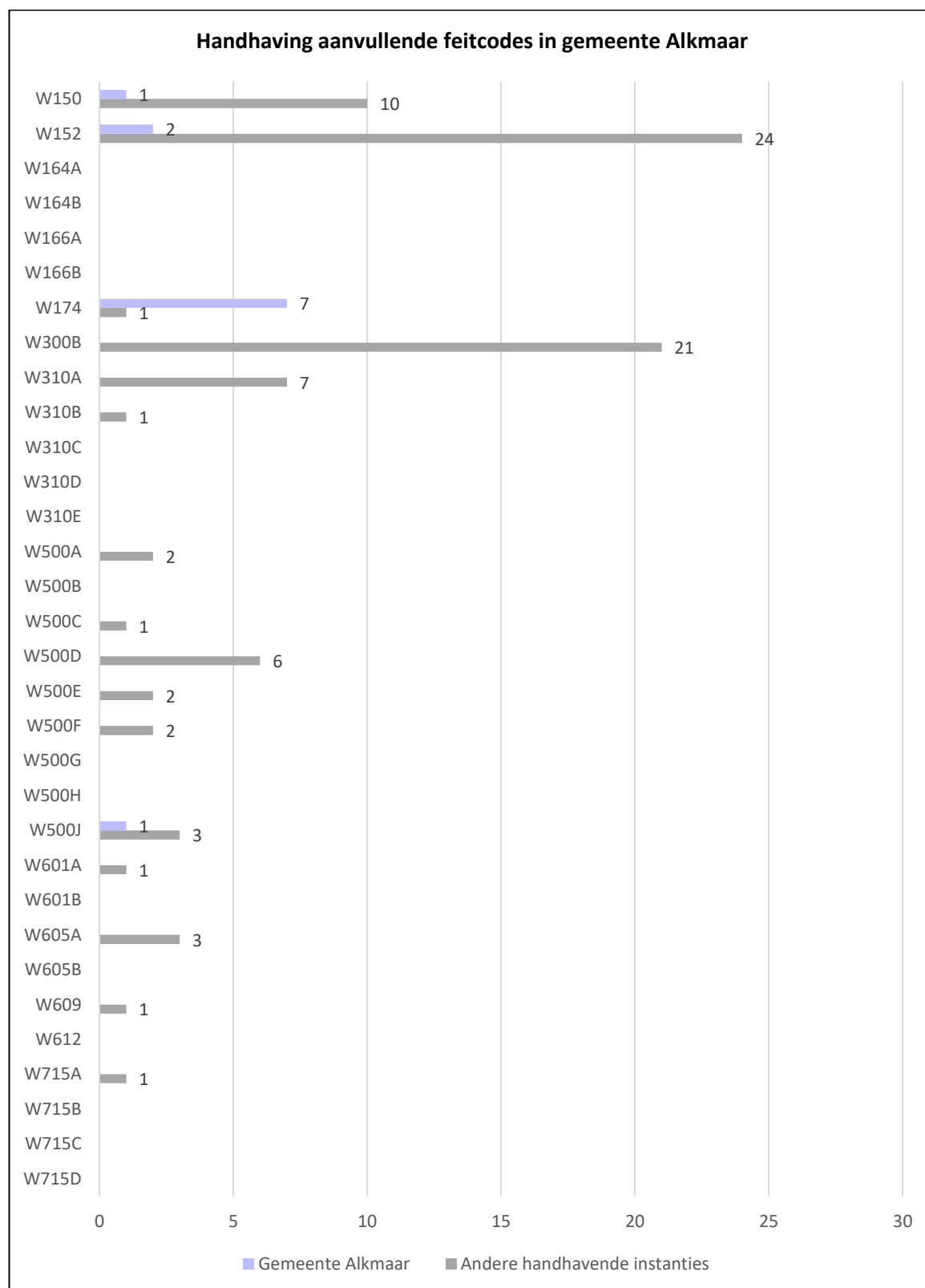
Bijlage 2 Data per deelnemende gemeente

Hieronder volgt een overzicht van de aanvullende feitcodes waarop de deelnemende gemeenten in de pilot hebben gehandhaafd. In dit overzicht is *geen* rekening gehouden met het procesverloop, maar enkel het aantal keren weergegeven dat op een feitcode is geschreven door de gemeente respectievelijk de resterende handhavende instanties.

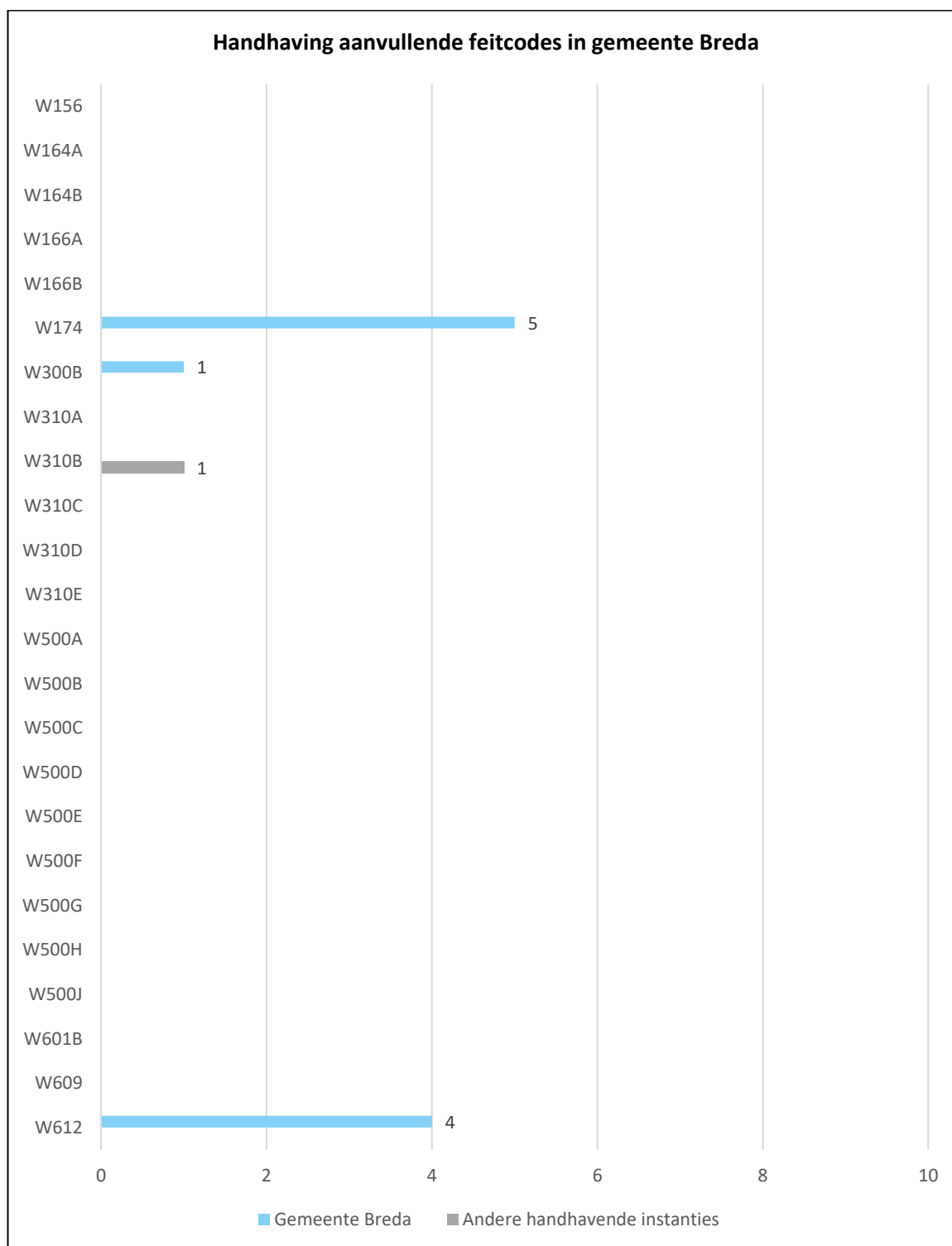
PILOTS WATER



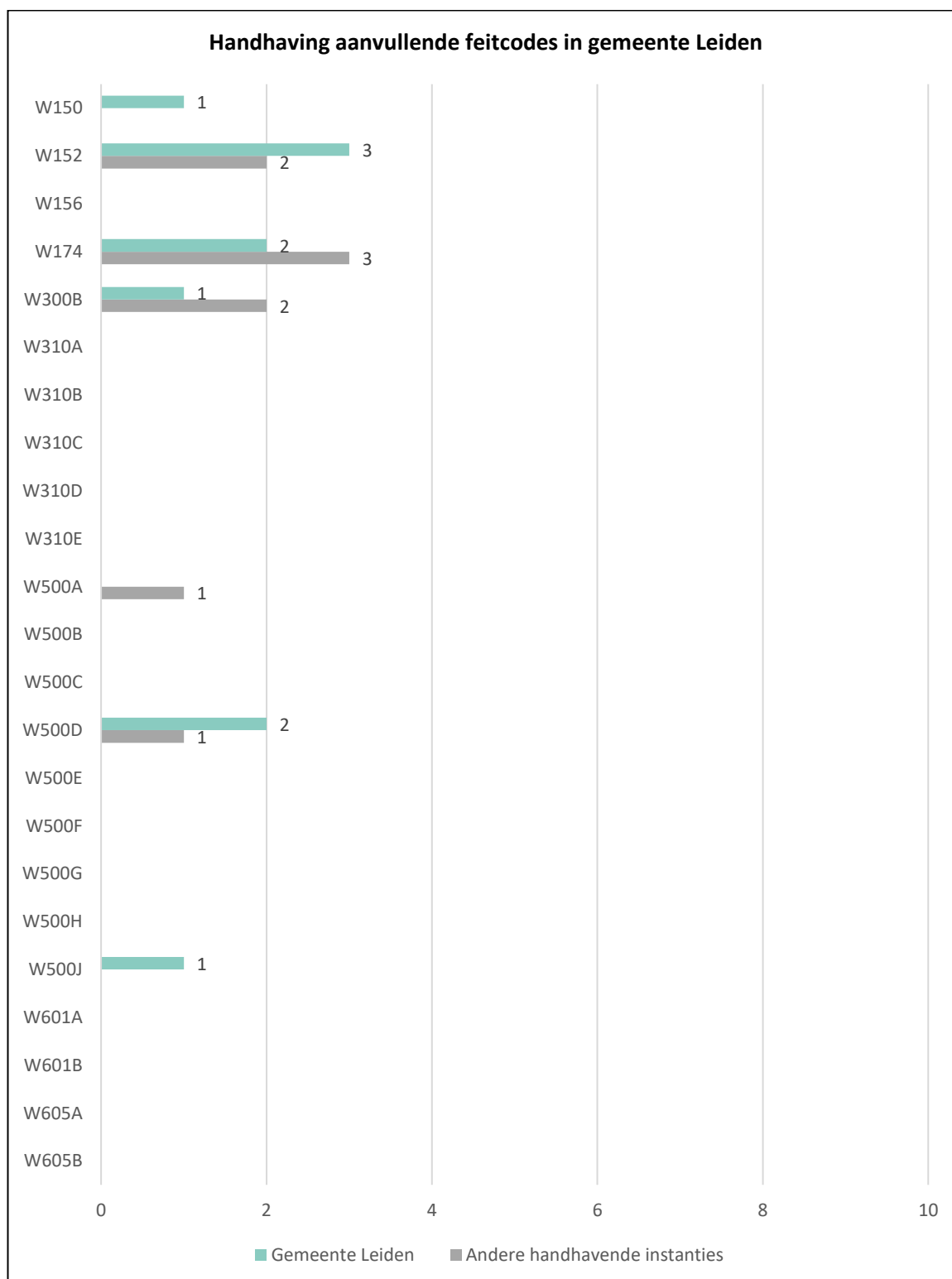
Figuur 1: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Aalsmeer door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.



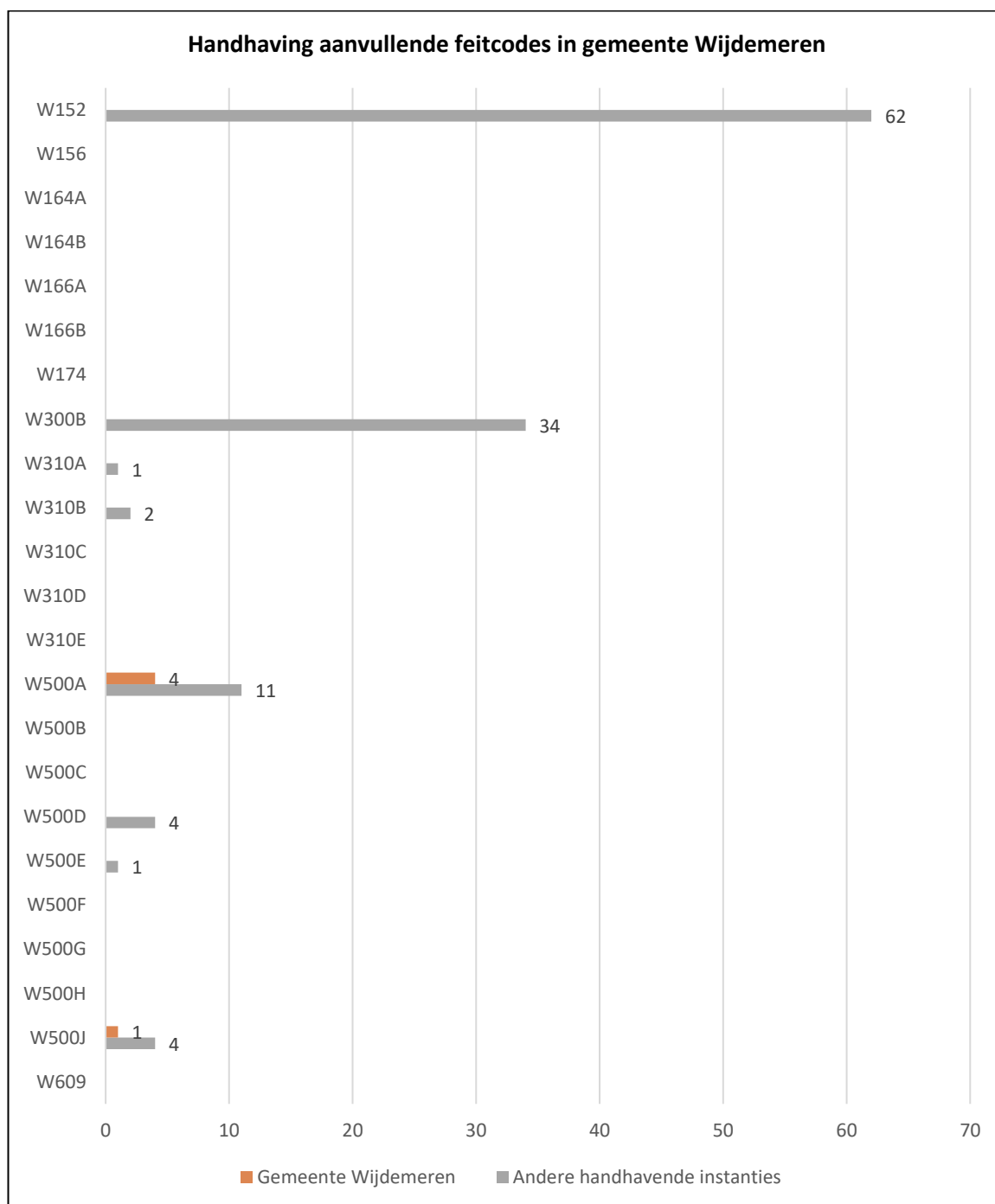
Figuur 2: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Alkmaar door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.



Figuur 3: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Breda door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.

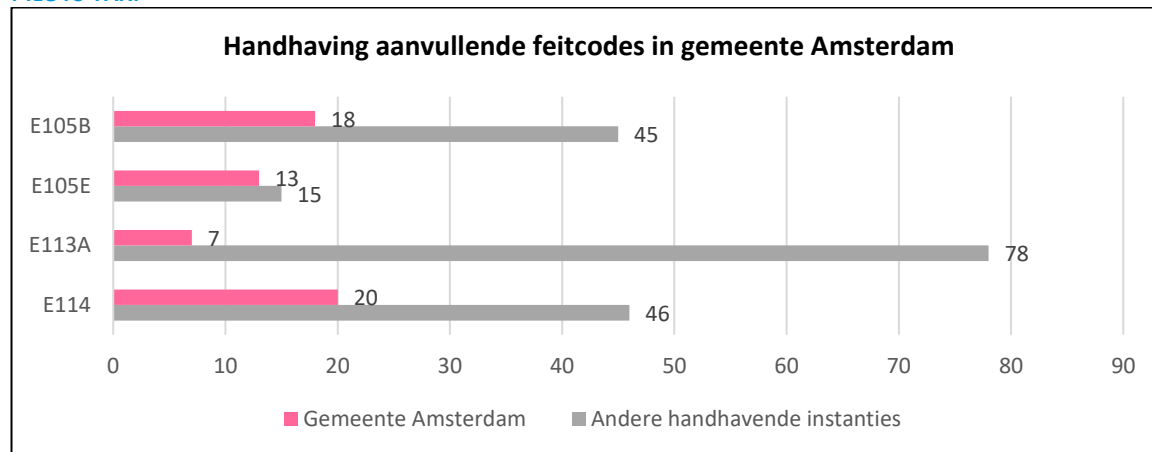


Figuur 4: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Leiden door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.

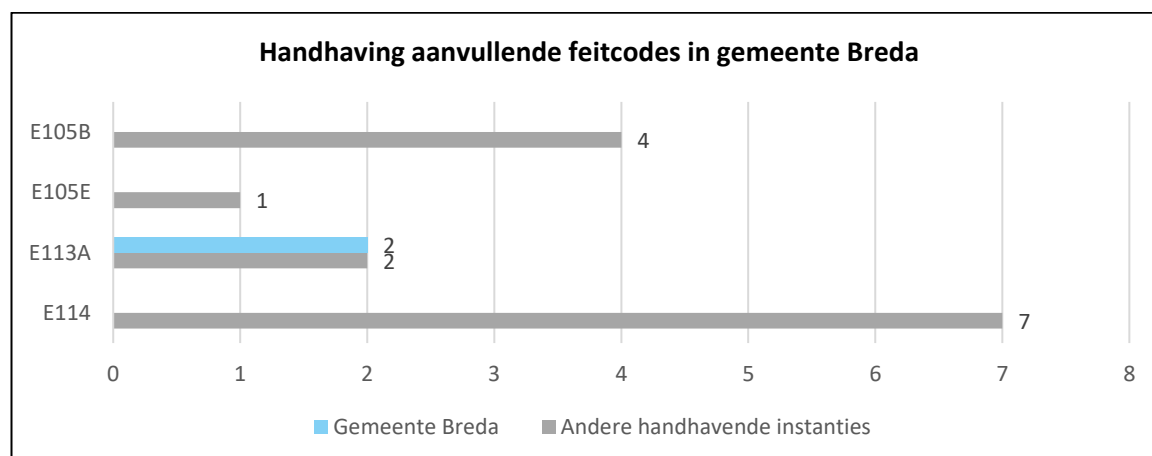


Figuur 5: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Wijdmeren door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.

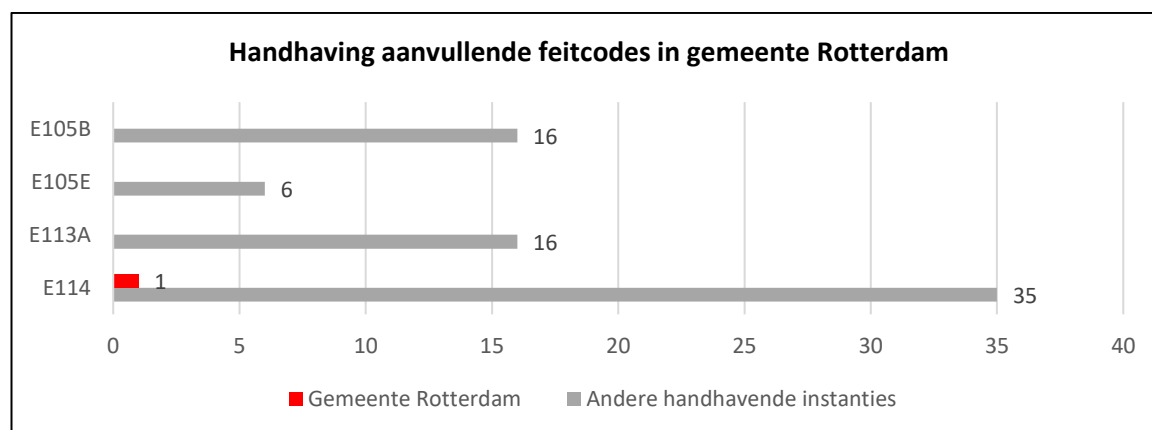
PILOTS TAXI



Figuur 6: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Amsterdam door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.



Figuur 7: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Breda door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.

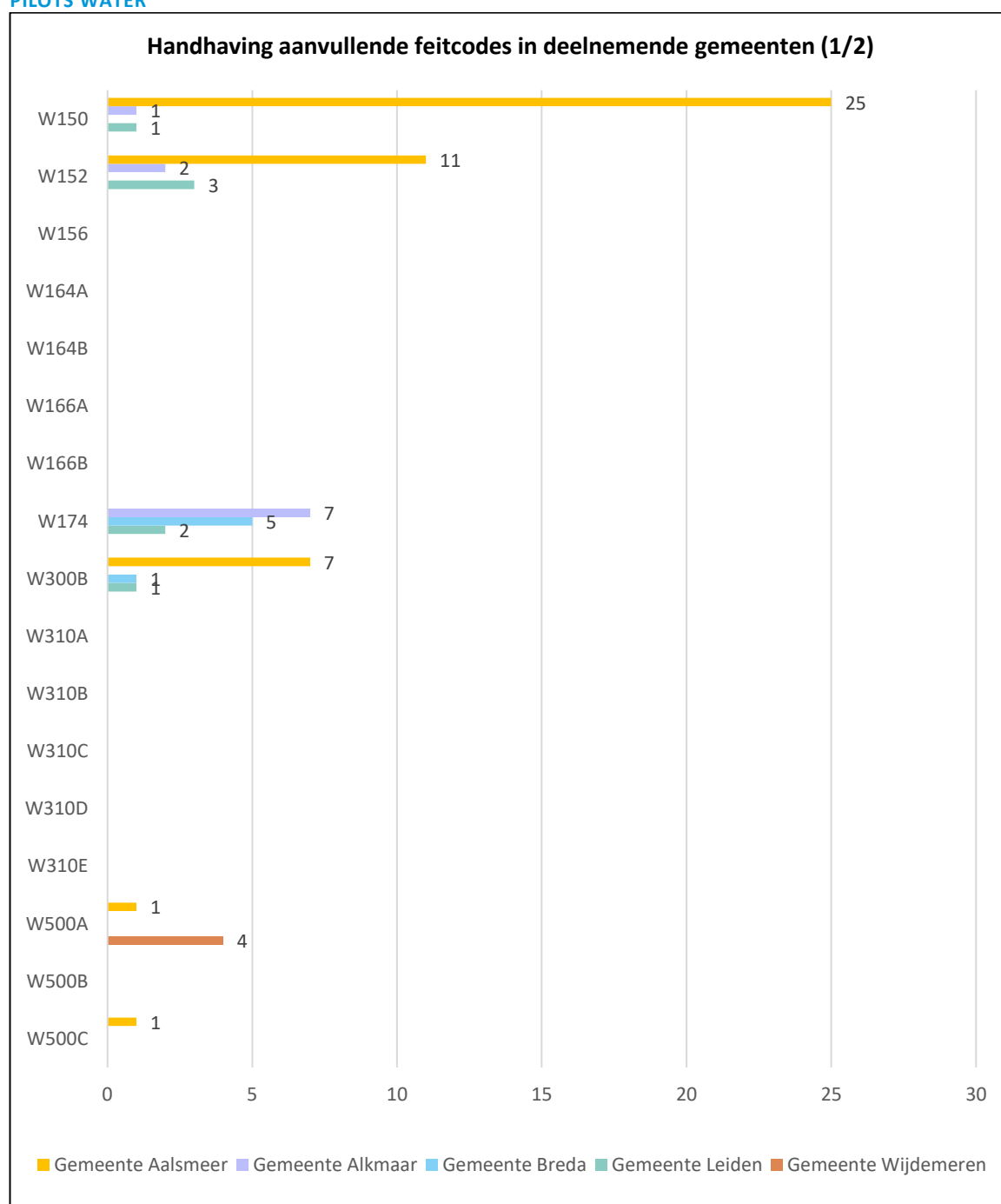


Figuur 8: Overzicht uitgeschreven boetes in gemeente Rotterdam door de gemeente respectievelijk andere handhavende instanties.

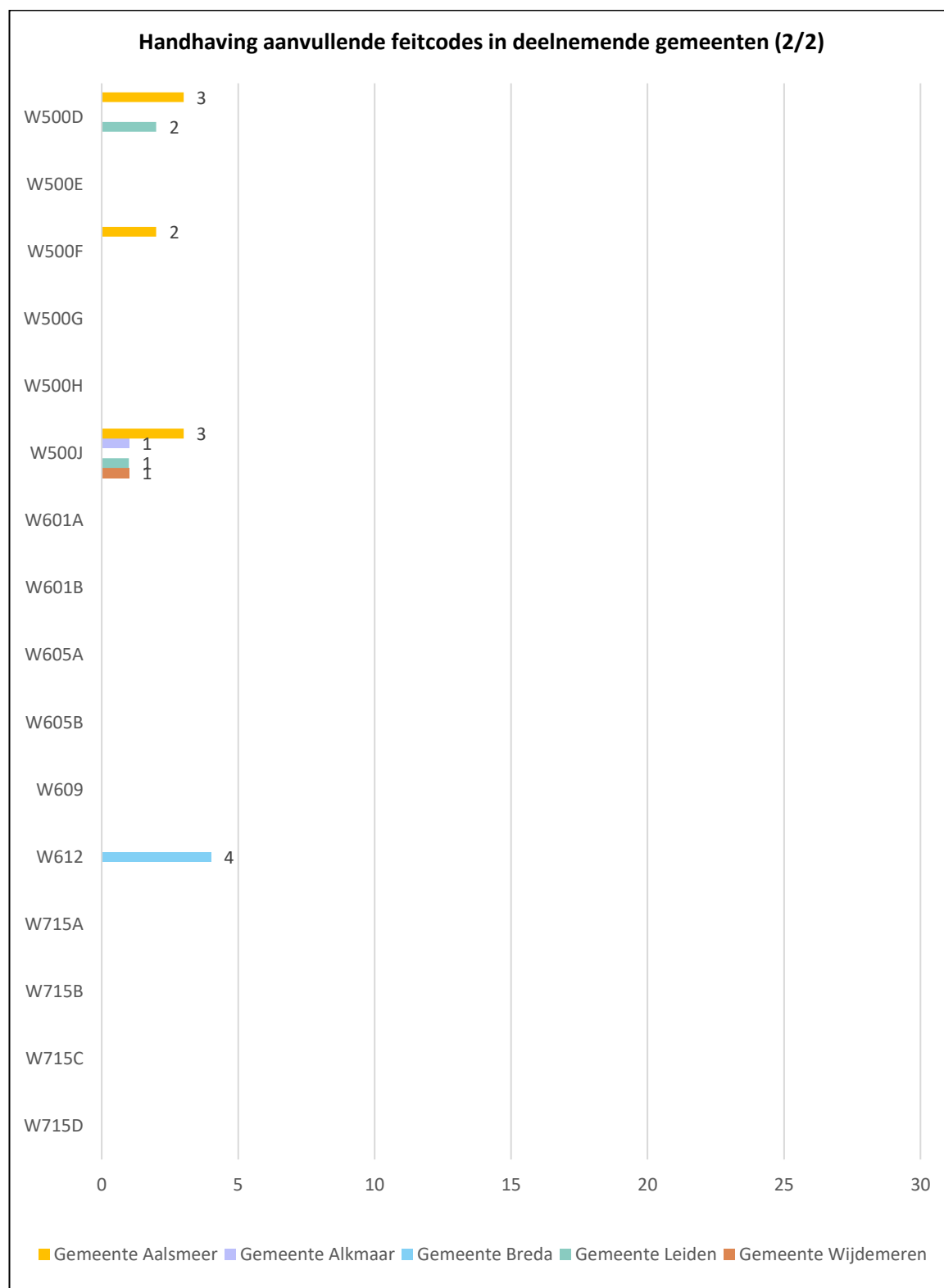
Bijlage 3 Data deelnemende gemeenten tezamen

Hieronder volgt een overzicht van de aanvullende feitcodes waarop de deelnemende gemeenten in de pilot hebben gehandhaafd. In dit overzicht is *geen* rekening gehouden met het procesverloop, maar enkel het aantal keren weergegeven dat op een feitcode is geschreven door de gemeente.

PILOTS WATER

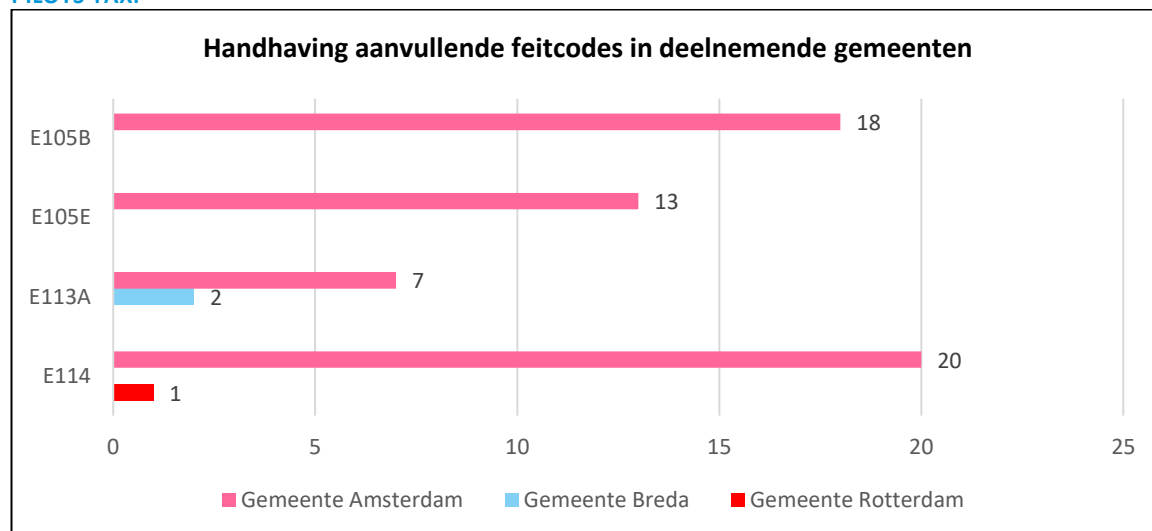


Figuur 9: Overzicht uitgeschreven boetes door de deelnemende gemeenten in de pilot.



Figuur 9: Overzicht uitgeschreven boetes door de deelnemende gemeenten in de pilot (vervolg).

PILOTS TAXI



Figuur 10: Overzicht uitgeschreven boetes door de deelnemende gemeenten in de pilot.

Bijlage 4 Factsheets

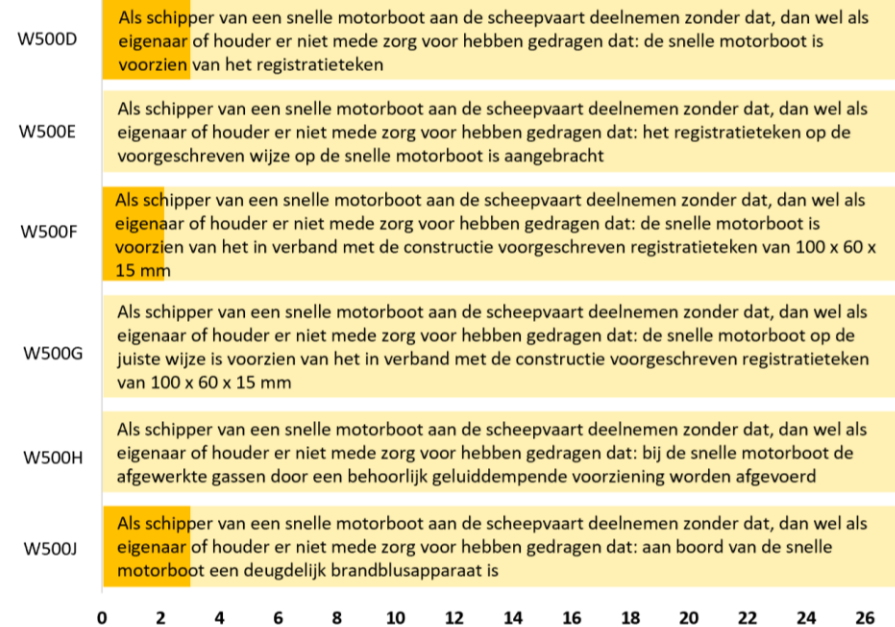
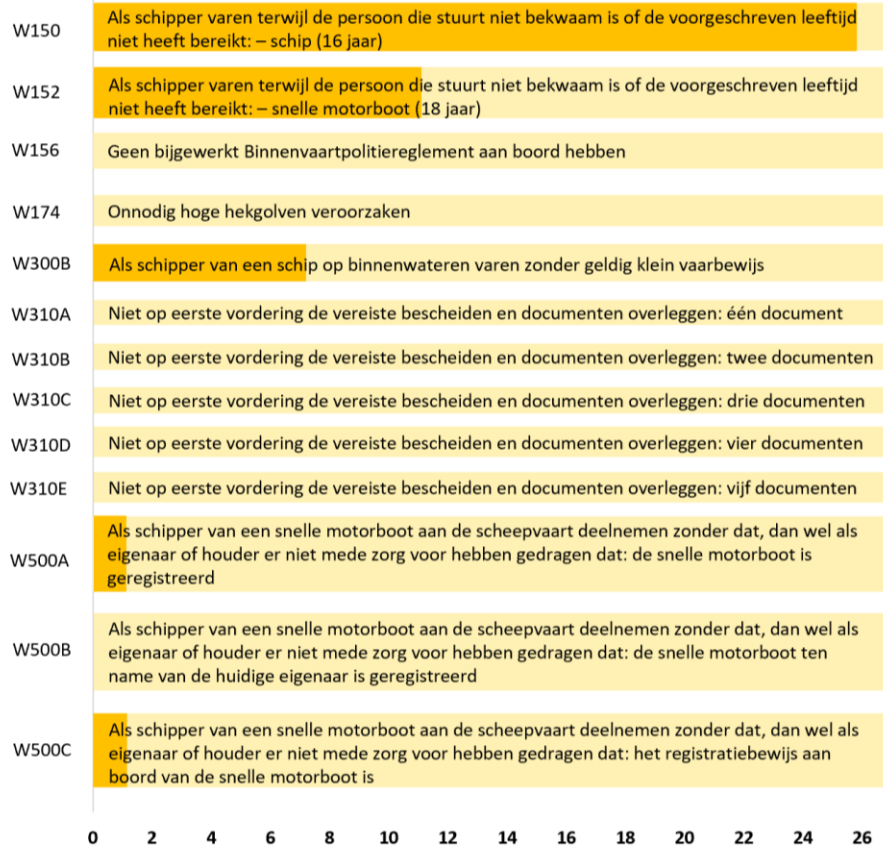
Op de volgende pagina's zijn factsheets per gemeente opgenomen waarin is opgenomen hoe vaak er op een feitcode is geschreven gedurende de pilotperiode.

Pilots handhaving op het water	Pilots handhaving op taxistandplaatsen
<ul style="list-style-type: none">• Aalsmeer/Amstelveen• Alkmaar• Breda• Leiden• Wijdmeren	<ul style="list-style-type: none">• Amsterdam• Breda• Rotterdam



Gemeente Aalsmeer

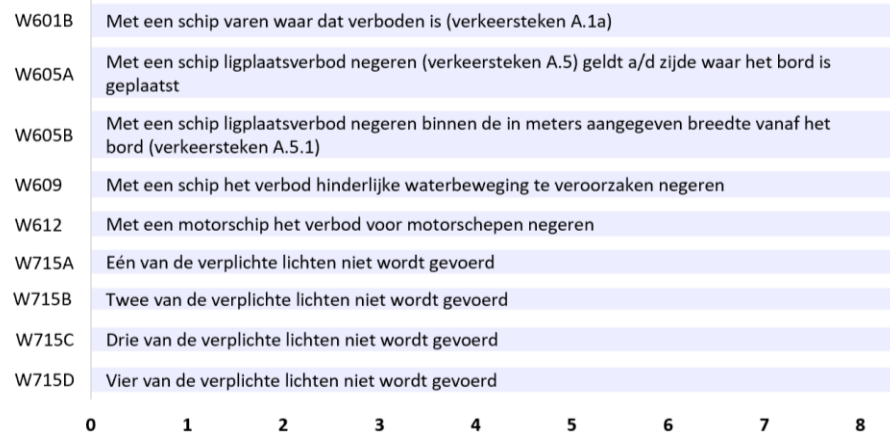
FACTSHEET HANDHAVING WATER (n=56)

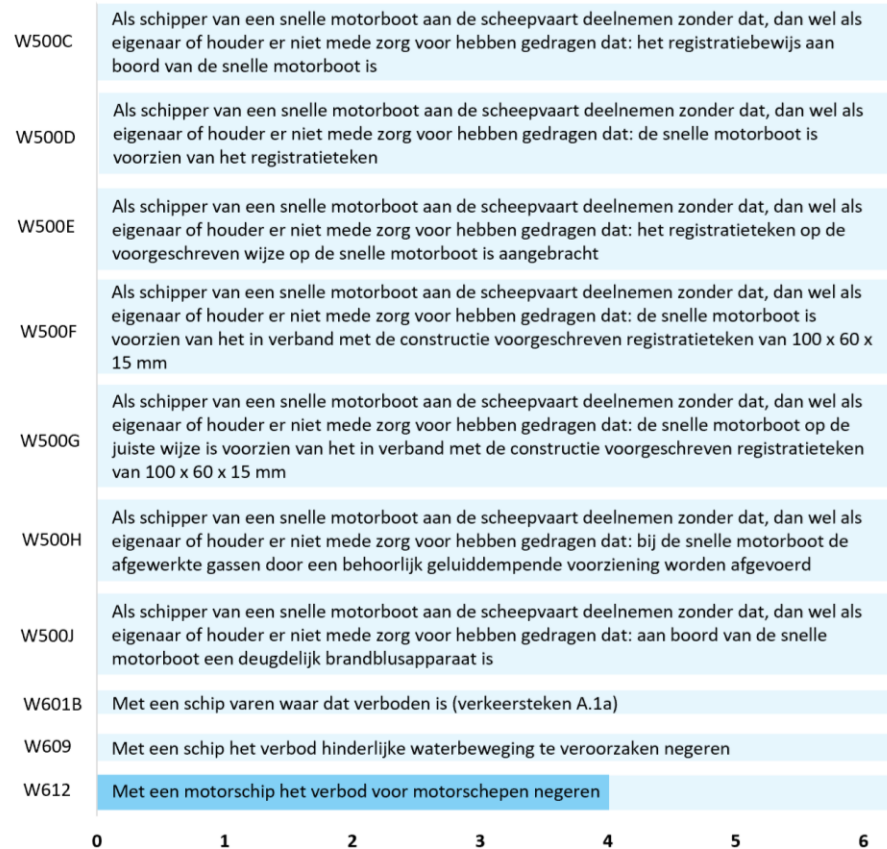


0 2 4 6 8 10 12 14 16 18 20 22 24 26

W150	Als schipper varen terwijl de persoon die stuurt niet bekwaam is of de voorgeschreven leeftijd niet heeft bereikt: – schip (16 jaar)	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W152	Als schipper varen terwijl de persoon die stuurt niet bekwaam is of de voorgeschreven leeftijd niet heeft bereikt: – snelle motorboot (18 jaar)	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W164A	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet zijn aangebracht, te weten op een: groot schip	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W164B	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet zijn aangebracht, te weten op een: klein schip	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W166A	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet op de voorgeschreven wijze zijn aangebracht, te weten op een: groot schip	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W166B	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet op de voorgeschreven wijze zijn aangebracht, te weten op een: klein schip	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W174	Onnodig hoge hekgolven veroorzaken	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W300B	Als schipper van een schip op binnenwateren varen zonder geldig klein vaarbewijs	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W310A	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: één document	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W310B	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: twee documenten	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W310C	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: drie documenten	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W310D	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: vier documenten	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W310E	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: vijf documenten	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500A	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is geregistreerd	0	1	2	3	4	5	6	7	8

W500B	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot ten name van de huidige eigenaar is geregistreerd	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500C	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: het registratiebewijs aan boord van de snelle motorboot is	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500D	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is voorzien van het registratieteken	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500E	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: het registratieteken op de voorgeschreven wijze op de snelle motorboot is aangebracht	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500F	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is voorzien van het in verband met de constructie voorgeschreven registratieteken van 100 x 60 x 15 mm	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500G	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot op de juiste wijze is voorzien van het in verband met de constructie voorgeschreven registratieteken van 100 x 60 x 15 mm	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500H	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: bij de snelle motorboot de afgewerkte gassen door een behoorlijk geluiddempende voorziening worden afgevoerd	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W500J	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: aan boord van de snelle motorboot een deugdelijk brandblusapparaat is	0	1	2	3	4	5	6	7	8
W601A	Met een schip in- of uit- of doorvaren waar dat verboden is (verkeersteken A.1)	0	1	2	3	4	5	6	7	8

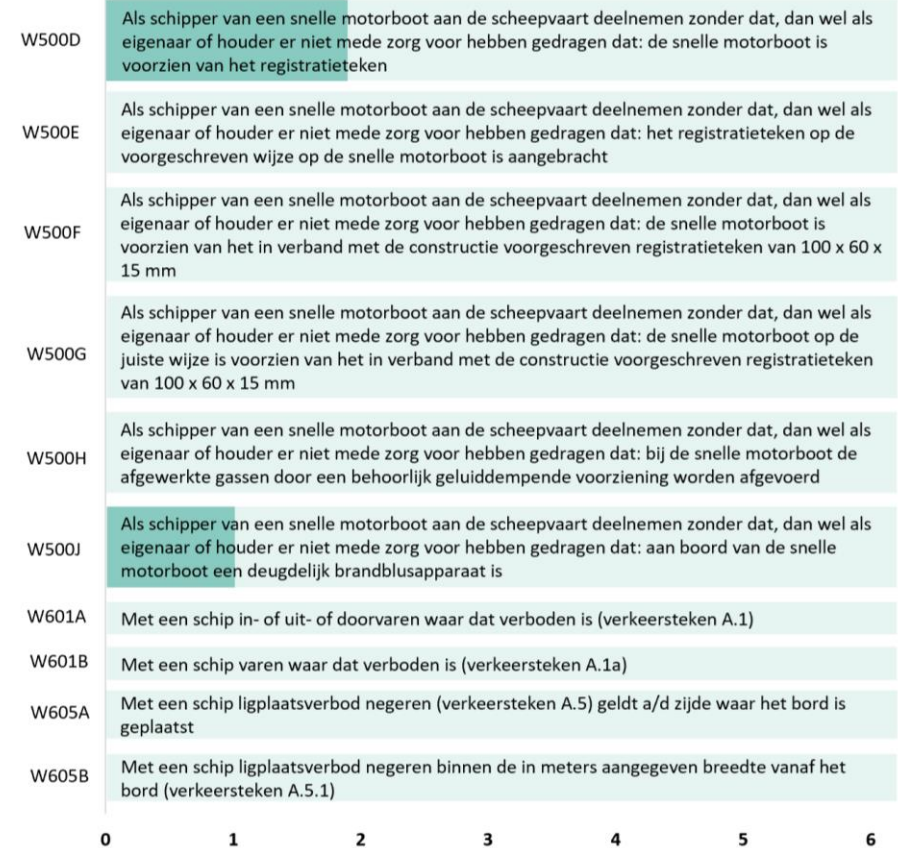






Leiden

FACTSHEET HANDHAVING WATER (n=10)





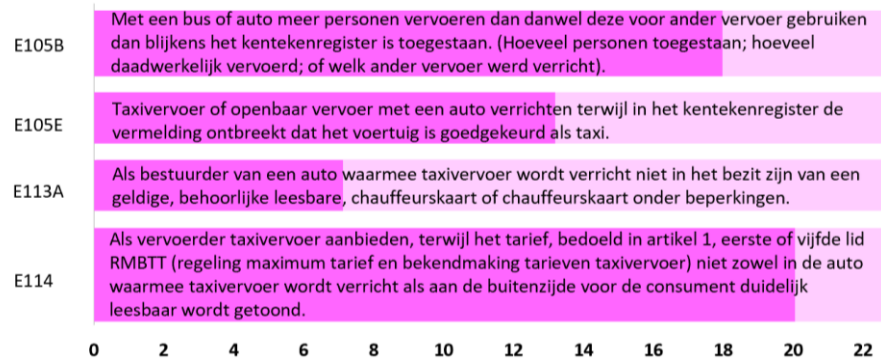
FACTSHEET HANDHAVING WATER (n=5)

W152	Als schipper varen terwijl de persoon die stuurt niet bekwaam is of de voorgeschreven leeftijd niet heeft bereikt: – snelle motorboot (18 jaar)
W156	Geen bijgewerkt Binnenvaartpolitiereglement aan boord hebben
W164A	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet zijn aangebracht, te weten op een: groot schip
W164B	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet zijn aangebracht, te weten op een: klein schip
W166A	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet op de voorgeschreven wijze zijn aangebracht, te weten op een: groot schip
W166B	Als schipper deelnemen aan de scheepvaart terwijl de voorgeschreven kentekens niet op de voorgeschreven wijze zijn aangebracht, te weten op een: klein schip
W174	Onnodig hoge hekgolven veroorzaken
W300B	Als schipper van een schip op binnenwateren varen zonder geldig klein vaarbewijs
W310A	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: één document
W310B	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: twee documenten
W310C	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: drie documenten
W310D	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: vier documenten
W310E	Niet op eerste vordering de vereiste bescheiden en documenten overleggen: vijf documenten
W500A	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is geregistreerd

0 1 2 3 4 5 6

W500B	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot ten name van de huidige eigenaar is geregistreerd
W500C	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: het registratiebewijs aan boord van de snelle motorboot is
W500D	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is voorzien van het registratieteken
W500E	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: het registratieteken op de voorgeschreven wijze op de snelle motorboot is aangebracht
W500F	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot is voorzien van het in verband met de constructie voorgeschreven registratieteken van 100 x 60 x 15 mm
W500G	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: de snelle motorboot op de juiste wijze is voorzien van het in verband met de constructie voorgeschreven registratieteken van 100 x 60 x 15 mm
W500H	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: bij de snelle motorboot de afgewerkte gassen door een behoorlijk geluiddempende voorziening worden afgevoerd
W500J	Als schipper van een snelle motorboot aan de scheepvaart deelnemen zonder dat, dan wel als eigenaar of houder er niet mede zorg voor hebben gedragen dat: aan boord van de snelle motorboot een deugdelijk brandblusapparaat is
W609	Met een schip het verbod hinderlijke waterbeweging te veroorzaken negeren

0 1 2 3 4 5 6





E105B	Met een bus of auto meer personen vervoeren dan danwel deze voor ander vervoer gebruiken dan blijktens het kentekenregister is toegestaan. (Hoeveel personen toegestaan; hoeveel daadwerkelijk vervoerd; of welk ander vervoer werd verricht).
E105E	Taxivervoer of openbaar vervoer met een auto verrichten terwijl in het kentekenregister de vermelding ontbreekt dat het voertuig is goedgekeurd als taxi.
E113A	Als bestuurder van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht niet in het bezit zijn van een geldige, behoorlijke leesbare, chauffeurskaart of chauffeurskaart onder beperkingen.
E114	Als vervoerder taxivervoer aanbieden, terwijl het tarief, bedoeld in artikel 1, eerste of vijfde lid RMBTT (regeling maximum tarief en bekendmaking tarieven taxivervoer) niet zowel in de auto waarmee taxivervoer wordt verricht als aan de buitenzijde voor de consument duidelijk leesbaar wordt getoond.

0 1 2 3 4 5



Gemeente Rotterdam

FACTSHEET HANDHAVING TAXI (n=1)

E105B	Met een bus of auto meer personen vervoeren dan danwel deze voor ander vervoer gebruiken dan blijkens het kentekenregister is toegestaan. (Hoeveel personen toegestaan; hoeveel daadwerkelijk vervoerd; of welk ander vervoer werd verricht).				
E105E	Taxivervoer of openbaar vervoer met een auto verrichten terwijl in het kentekenregister de vermelding ontbreekt dat het voertuig is goedgekeurd als taxi.				
E113A	Als bestuurder van een auto waarmee taxivervoer wordt verricht niet in het bezit zijn van een geldige, behoorlijke leesbare, chauffeurskaart of chauffeurskaart onder beperkingen.				
E114	Als vervoerder taxivervoer aanbieden, terwijl het tarief, bedoeld in artikel 1, eerste of vijfde lid RMBTT (regeling maximum tarief en bekendmaking tarieven taxivervoer) niet zowel in de auto waarmee taxivervoer wordt verricht als aan de buitenzijde voor de consument duidelijk leesbaar wordt getoond.				
0	1	2	3	4	5