BMC

YACHT GROUP



Benchmarkonderzoek boa-team gemeente Emmen

december 2025

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**p. 3**
2.	**De VRAAG**	**p. 4**
3.	**Het ANTWOORD**	**p. 5**
4.	**De ANALYSE**	**p. 7**
5.	**De VERGELIJKING**	**p. 8**
6.	**Het ADVIES**	**p. 9**

1. Inleiding

In september 2025 heeft de gemeente Emmen BMC opdracht gegeven voor een beknopt benchmarkonderzoek naar de formatie en samenstelling van het boa-team. Het onderzoek diende specifiek aandacht te besteden aan de invulling van het principe van wijk-boa's. Daarnaast moesten randvoorwaardelijke factoren zoals faciliteiten voor de boa-inzet en werkvormen voor interne en externe samenwerking in het onderzoek worden meegenomen. De benchmarkvergelijking diende primair een vergelijkingsbeeld wat betreft formatie en samenstelling op te leveren.

Het onderzoek is uitgevoerd in oktober en november 2025. Dit rapport geeft een overzicht van de uitkomsten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de opgaven waar het boa-team van Emmen voor aan de lat staat (> de VRAAG);
- de huidige formatie, samenstelling en invulling van randvoorwaarden van het boa-team (> het ANTWOORD);
- de belangrijkste aandachts- en ontwikkelpunten wat betreft formatie, samenstelling en randvoorwaarden (> de ANALYSE);
- relevante kenmerken van drie vergelijkingsgemeenten, te weten Deventer, Hengelo en Leeuwarden (> de VERGELIJKING);
- de conclusies van het benchmarkonderzoek ofwel het uit de analyse en de vergelijking voortvloeiende advies wat betreft formatie, samenstelling en randvoorwaarden van het boa-team (> het ADVIES).

Voor de informatieverzameling zijn interviews gehouden met medewerkers en het management van het boa-team, interne partners/stakeholders, de beleidsadviseur van het politiebasisteam en de managers van de boa-teams van de drie vergelijkingsgemeenten. Daarnaast zijn relevante documenten bestudeerd en beschikbare cijfermatige bronnen geanalyseerd.

De vergelijkingsgemeenten zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:
- *omvang* > tussen 75.000 en 125.000 inwoners.
- *functies/positie in de regio* > stedelijk profiel in gebied met verder overwegend kleinere gemeenten en een ruraal ofwel plattelandskarakter.
- *geografische ligging* > noordoost-Nederland.

Met dit onderzoek kan de gemeente Emmen voorgenomen ontwikkelstappen met betrekking tot de capaciteit en samenstelling van het boa-team nader vormgeven. De vergelijking met keuzes van andere gemeenten zorgt voor een solide basis van vervolgstappen. Ook beschikt de gemeente met dit onderzoek over een kader voor periodieke monitoring en toetsing van gemaakte keuzes.

2. De VRAAG

In dit onderdeel worden de opgaven waar het boa-team voor aan de lat staat, beschreven. Dat wil zeggen:

A. specifieke veiligheidsvraagstukken met impact op de inzet van het boa-team;
B. algemene(re) kenmerken van Emmen met impact op de inzet van het boa-team;
C. specifieke bestuurlijke vragen en prioriteiten in relatie tot de inzet van het boa-team;
D. algemene(re) vragen en taakaccenten van het boa-team.

A: SPECIFIEKE VEILIGHEIDSVRAAGSTUKKEN	
Overlast- en veiligheidsvraagstukken voortvloeiend uit personenverkeer/reis- en vervoersbewegingen gerelateerd aan de aanmeldlocatie van de IND in Ter Apel (onderdeel van de landelijke asielketen)	Als gevolg van het grote aantal reis- en vervoersbewegingen i.e. het grote volume personenverkeer tussen Emmen en Ter Apel en de in dat kader grote logistieke betekenis van het treinstation van Emmen, doen zich de nodige overlast- en veiligheidsincidenten en -vraagstukken voor op het gemeentelijk grondgebied, met name Nieuw-Weerdinge en in het Stationsgebied. Naast de objectieve veiligheid wordt ook het veiligheidsgevoel ofwel de subjectieve veiligheid van wijkbewoners hierdoor negatief beïnvloed.
Overlast- en veiligheidsvraagstukken in het centrum door de aanwezigheid van uitgaansvoorzieningen, de Leger des Heils-voorziening en de Oekraïneopvang	Aan deze voorzieningen zijn verschillende vormen van overlast en onveiligheid te relateren, zowel subjectief als objectief. Dit culmineert soms in ernstige incidenten.
B: ALGEMENE(RE) KENMERKEN	
Omvangrijk grondgebied van de gemeente	Deze beide schaalfactoren werken door in zowel benodigde capaciteit als logistieke- en planningstechnische keuzes. De relatief grote te overbruggen afstanden impliceren beperkingen wat betreft vervoersmodaliteiten van de boa's (te voet/fiets/auto). En het diverse karakter van het werkgebied (centrum-woonwijken-buitengebied) vereist maatwerk per deelgebied wat betreft in te zetten functies en te prioriteren taken en items.
Omvangrijk aaneengesloten bedrijvengebied op het gemeentelijk grondgebied	
C: SPECIFIEKE BESTUURLIJKE VRAGEN/PRIORITEITEN	
Verhoogde inzet van toezicht en handhaving in Nieuw-Weerdinge en het Stationsgebied in verband met overlast- en veiligheidsvraagstukken in deze gebieden gerelateerd aan personenverkeer van en naar de aanmeldlocatie van de IND in Ter Apel.	
Inzet *wijk-boa's* voor effectieve preventie en handhaving van overtredingen/aantastingen leefbaarheid in de wijken en steviger netwerken en meer bekendheid van boa's in de wijken	
D: ALGEMENE(RE) TAKEN	
Parkeertoezicht/fiscale naheffing en Mulder-feiten	
Toezicht en handhaving jeugdoverlast	
Evenemententoezicht	
Horecatoezicht/toezicht en handhaving Alcoholwet	
Overige reguliere taken voortvloeiend uit de APV en andere verordeningen/(bijzondere) wetten	

3. Het ANTWOORD

In dit onderdeel worden de huidige formatie en samenstelling van het boa-team en de invulling van randvoorwaardelijke factoren beschreven. Het formatiebeeld wordt vertaald in een 'inzetbeeld' ofwel kenmerken van de inzet rond specifieke veiligheidsthema's, bestuurlijke vragen/prioriteiten en algemene taken.

A: FORMATIE EN SAMENSTELLING BOA-TEAM (peildatum oktober 2025)	
item	*kenmerken*
basiscapaciteit	vaste formatie: 15 fte integrale boa's
	vaste formatie: 4 fte operationeel experts (senior boa's/coördinatoren)
	vaste formatie: 2 fte groene boa's/domein 2
	structurele inhuur bij Stichting Veiligheidszorg Drenthe: 5 fte integrale boa's
	SUBTOTAAL: **24 fte** basiscapaciteit integraal boa's inclusief senioren/coördinatoren en structurele inhuur; exclusief groene boa's
	VACATURES: 3 waarvan 2 ter vervanging van boa's nog in dienst > **1,0** fte uitbreiding
TOTAAL	**25 fte basiscapaciteit integrale boa's inclusief senioren/coördinatoren en structurele inhuur** *ofwel* **2,3 fte per 10.000 inwoners** [inwoners Emmen 2025: 109.754]
extra inhuur ivm overlast/onveiligheid irt personenverkeer aanmeldlocatie van de IND in Ter Apel	**7 dagen per week** x **2 diensten** (laat en nacht) x **2 beveiligers** (koppel) – *inzet in Nieuw-Weerdinge* – *ingehuurd bij particuliere beveiligingsorganisatie* – *bekostigd door het Rijk* > deze capaciteit niet meegerekend in basiscapaciteit gezien het specifieke karakter van de taken en de financiering
B: INZETBEELD	
item	*kenmerken*
wijk-boa's	12 wijk-boa's, verdeeld over 6 gebieden/wijken
	Sinds de zomer van 2025 geeft de gemeente Emmen volgens een vast stramien invulling aan het principe van wijk-boa's. Het grondgebied van de gemeente is daartoe in zes deelgebieden verdeeld – overeenkomstig de indeling van de wijkagentwijken van de politie – en per wijk/deelgebied zijn twee vaste wijk-boa's aangewezen. Deze 12 wijk-boa's zijn tenminste 4 dagen per week beschikbaar voor de wijk. De wijk-boa's worden voor de ontwikkeling van deze nieuwe werk- en organisatievorm begeleid door de operationeel experts ofwel senior-boa's. De wijk-boa's werken via korte lijnen actief samen met de wijkagenten (onder meer via het gezamenlijke wijkspreekuur) en de wijkmanagers.
verhoogde inzet in Nieuw-Weerdinge	24 uur/7 dagen per week > vroege dienst door 2 boa's gemeente; late en nachtdienst door koppels beveiligers van particuliere beveiligingsorganisatie
verhoogde inzet in het Stationsgebied	vroege dienst door 2 boa's gemeente; late dienst door koppel boa's waarvan 1 in dienst van gemeente en 1 gefinancierd door Bureau OV
jeugd	2 jeugd-boa's (taakaccent)
ondermijning	1 ondermijnings-boa (taakaccent)
alcoholwet	5 boa's bevoegd waarvan 4 ingehuurd bij Stichting Veiligheidszorg Drenthe
evenementen	maatwerkinzet per evenement
parkeertoezicht	onderdeel van takenpakket integrale boa's (ofwel: door gemeente zelf uitgevoerd) **NB** beperkte uitvoering per medio 2025 agv prioritaire inzet van wijk-boa's

surveillancedienst	acteert op hotspots op het gehele grondgebied, ter ondersteuning/ontlasting van de integrale boa's; **NB** is opgeheven per medio 2025 agv prioritaire inzet van wijk-boa's
interventieteam	ter compensatie van het wegvallen van de surveillancedienst wordt regelmatig een zogenaamd interventieteam op hotspots ingezet; dit omvat wijk-boa's en er wordt extra capaciteit voor ingehuurd
C: RANDVOORWAARDELIJKE FACTOREN	
item	*kenmerken*
verbindingen/ICT	BRS en TRS; onderdeel TRS is nog niet operationeel
vervoer	gemotoriseerde voertuigen en bikes, kwantitatief afgestemd op huidige formatie
geweldsbevoegdheden	RTGB 3 (Regeling Toetsing Geweldsbeheersing) > bevoegdheid handboeien te gebruiken
samenwerking met politie	taakverdeling geformaliseerd in Handhavingsarrangement; samenwerking via o.m. gezamenlijk wijkspreekuur en ondersteund door ontwikkeling *compatibele werkvormen* (zo werkt het boa-team net als politie met een OVO: Operationeel Veiligheidsoverleg)

4. De ANALYSE

In dit onderdeel worden de belangrijkste aandachts- en ontwikkelpunten wat betreft de formatie en samenstelling van het boa-team en de invulling van randvoorwaarden beknopt op een rij gezet.

A: AANDACHTS-/ONTWIKKELPUNTEN MBT *FORMATIE, SAMENSTELLING, INZET* BOA-TEAM	
item	*aandachts-/ontwikkelpunten*
inzet wijk-boa's	behoefte bestaat aan inzet in de avonduren ofwel niet enkel in dagdiensten: met name in de zomermaanden is er juist in de avonduren de nodige overlast (bijvoorbeeld van jeugd) waar wijk-boa's een rol in kunnen spelen
surveillancedienst en interventieteam	de opheffing van deze dienst per medio 2025 geeft veiligheids- en leefbaarheidsrisico's aangezien minder dynamisch en snel op hotspots en specifieke incidenten op het grote grondgebied van de gemeente kan worden geacteerd; en: hoewel hiertoe is besloten om het principe van wijk-boa's volwaardig te kunnen invoeren, ondermijnt dit tegelijk de effectiviteit van de wijk-boa's dit ondermijnende effect blijkt ook uit de inzet van wijk-boa's voor het zogenaamde interventieteam; dit team wordt regelmatig ingezet ter compensatie van het wegvallen van de surveillancedienst
parkeertoezicht	de beperkter uitvoering van het parkeertoezicht per medio 2025 agv prioritaire inzet van wijk-boa's heeft negatieve effecten op het naleefgedrag van burgers en negatieve financiële effecten voor n gemeente
jeugd-boa's	wenselijk is uitbreiding van deze expertise ofwel het aantal boa's met dit taakaccent
bevoegdheid Alcoholwet	met name de bij Stichting Veiligheidszorg Drenthe ingehuurde Boa's beschikken nu over deze bevoegdheid; dit betreft in het algemeen echter jongere en minder ervaren Boa's, terwijl de inzet van deze bevoegdheid nodig is in relatief complexe en ervaring vereisende omstandigheden zoals bij evenementen en horeca; wenselijk is dan ook uitbreiding van het aantal Alcoholwet-bevoegde Boa's binnen de vaste formatie
algemeen profiel boa's	de match tussen leeftijd en ervaring enerzijds en de gevraagde inzet en de omstandigheden is een continu aandachtspunt; bij het vormgeven van wijk-boa's is hier effectief invulling aan gegeven
verhoogde inzet in Nieuw-Weerdinge	continuering van de financiering daarvan door het Rijk in 2026 en verder is onzeker; hierop dient geanticipeerd te worden
B: AANDACHTS-/ONTWIKKELPUNTEN MBT *RANDVOORWAARDEN* BOA-TEAM	
item	*aandachts-/ontwikkelpunten*
verbindingen/ICT	implementatie TRS
samenwerking met politie	doorontwikkeling van compatibele werkvormen zoals het 'OVO' ofwel het Operationele Veiligheidsoverleg; deze werkvorm van de politie is overgenomen in het werkproces van het boa-team, hetgeen ondersteunend werkt aan de samenwerking van beide partners
	verdere realisatie/invulling korte lijnen tussen wijkagenten en wijk-boa's

5. De VERGELIJKING

In dit onderdeel worden relevante kenmerken van de vergelijkingsgemeenten genoemd. De focus ligt op de formatie en samenstelling van het boa-team.

DEVENTER (104.839 INWONERS)	
FORMATIE BOA-TEAM	
kenmerken	*ontwikkelbeeld*
TOTAAL: **30,5 fte** integrale boa's inclusief 4 fte senior/coördinatie	betreft stabiele formatie
ofwel **2,9 fte per 10.000 inwoners**	
OVERIGE FACTOREN	
ontwikkeling naar wijk-boa's wordt ingezet	
het parkeertoezicht wordt uitgevoerd door middel van scanauto in combinatie met toetsing door 'fysieke boa's'	

HENGELO (83.982 INWONERS)	
FORMATIE BOA-TEAM	
kenmerken	*ontwikkelbeeld*
TOTAAL op dit moment: **10,0 fte** integrale boa's	besluitvorming is in voorbereiding voor uitbreiding naar **19,0 fte**
	ofwel **2,2 fte per 10.000 inwoners**
OVERIGE FACTOREN	
invulling concept wijk-boa's: 8 wijken, elke wijk één wijk-boa	
analyse voor doorontwikkeling en groei van het team in 2025 uitgevoerd	

LEEUWARDEN (129.784 INWONERS)	
FORMATIE BOA-TEAM	
kenmerken	*ontwikkelbeeld*
TOTAAL: **43,0 fte** integrale boa's inclusief 3 fte coördinatie	betreft stabiele formatie
ofwel **3,3 fte per 10.000 inwoners**	
OVERIGE FACTOREN	
30 boa's hebben bevoegdheid Alcoholwet	
de gemeente heeft bewust afgezien van wijk-boa's vanuit 2 overwegingen: 1: effectiviteit in de wijk is een kerncompetentie van integrale boa's; 2: explicitering van deze werkvorm kan ten koste gaan van andere competenties i.e. integraal werken	

EMMEN (109.754 INWONERS)
FORMATIE BOA-TEAM
kenmerken
TOTAAL: **25,0 fte** integrale boa's inclusief 4 fte senioren
ofwel **2,3 fte per 10.000 inwoners**

Opvallende uitkomsten van de vergelijking zijn met name:

- De verhoudingsgewijs kleine formatie van het boa-team van Emmen, in het bijzonder in vergelijking met Deventer en Leeuwarden. De *gemiddelde* relatieve formatie van de drie benchmarkgemeenten (inclusief Hengelo) ligt met **2,8 fte** per 10.000 inwoners ((2,9 + 2,2 + 3,3)/3) ook significant hoger dan die van gemeente Emmen (NB Voor Hengelo is hierbij uitgegaan van de streefcapaciteit).
- Het grote aantal Alcoholwet-boa's van de gemeente Leeuwarden.
- Het bewust afzien van wijk-boa's door de gemeente Leeuwarden.

6. Het ADVIES

Op basis van dit benchmarkonderzoek wordt het volgende geadviseerd aan de gemeente Emmen:

A: Met betrekking tot *formatie en samenstelling* van het boa-team:

- ***Een capaciteitsuitbreiding van 6,0 fte integrale boa's.***

> Hiermee kunnen (**1**) ontwikkelpunten in de inzet van wijk-boa's (in het bijzonder inzet in de avonduren, met name in de zomer) worden geëffectueerd, (**2**) de surveillancedienst worden geherintroduceerd en (**3**) het parkeertoezicht weer volwaardig worden ingevuld.

Toelichting herintroductie 'surveillancedienst': Deze werkvorm is tot medio 2025 uitgevoerd en betreft een specifiek op incidenten, meldingen en hotspots gerichte inzet, met een duidelijk andere focus dan wijk-boa's dus. Belangrijke aspecten van de inzet van wijk-boa's zijn zichtbaarheid en aanspreekbaarheid in wijken en dorpen, preventief toezicht en samenwerking met andere wijkprofessionals en bewonersorganisaties. Voor het effectief invulling geven aan wijk-boa's is het aan te bevelen de surveillancedienst – die beëindigd is vanwege de accentverschuiving naar inzet van wijk-boa's – te herintroduceren. Deze dienst ontlast de wijk-boa's van tijdrovende ad hoc-inzet rond spoedzaken.

Toelichting opschalen parkeertoezicht/fiscale naheffingen: Ook deze taak is afgeschaald bij de introductie van de wijk-boa's. Parkeertoezicht vergt een eigenstadige robuuste inzet die niet goed te combineren is met wijk-boa-taken. De beperkter invulling heeft negatieve effecten op het naleefgedrag van burgers en daarnaast negatieve financiële effecten voor de gemeente.

> De resulterende totale boa-capaciteit zal door deze uitbreiding beter afgestemd zijn op de kenmerken van de gemeente Emmen (omvang, stedelijk profiel) en vergelijkbaar zijn met de formatie van de benchmarkgemeenten. De relatieve boa-capaciteit van Emmen groeit hierdoor van **2,3** fte naar **2,8** fte per 10.000 inwoners. De gemiddelde boa-capaciteit van de drie benchmarkgemeenten bedraagt eveneens **2,8** fte per 10.000 inwoners.

- ***Uitbreiding van het aantal jeugd-boa's***

> Hiermee kan voorzien worden in de door interne en externe partners gearticuleerde behoefte aan deze expertise, de kenmerken van de doelgroep (in wijken, bij evenementen) in aanmerking nemend.

- ***Uitbreiding van het aantal Alcoholwet-boa's***

> Hierdoor ontstaat de mogelijkheid boa's met meer ervaring voor deze complexe taak in te zetten. Op dit moment beschikken met name de bij Stichting Veiligheidszorg Drenthe over deze bevoegdheid; deze ingehuurde boa's zijn gemiddeld genomen jonger en beschikken over minder ervaring.

B: Met betrekking tot de invulling van *randvoorwaardelijke factoren* van het boa-team:

- Bij de raming van de kosten van de geadviseerde uitbreiding van de boa-capaciteit dient rekening te worden gehouden met een navenante groei van vaste bijkomende kosten zoals opleidingen, voertuigen.

C: Met betrekking tot de *verhoogde inzet in Nieuw-Weerdinge*:

- ***Een financiële voorziening treffen voor de continuering van de inhuur van particuliere beveiligers in 2026 en verder***

> De meerwaarde van deze inzet is onmiskenbaar. De continuering van de financiering daarvan door het Rijk in 2026 en verder is echter onzeker.