



BOA Nieuwe Stijl

*Richtinggevend startdocument naar inzet van BOA's in de
gemeente Eijsden-Margraten*

Colofon

Datum	<i>10 januari 2019</i>
Auteur	<i>Arena Consulting</i>
Versie	<i>3</i>
Status	<i>Definitief</i>

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	BOA in de schijnwerpers	3
1.2	Bestuursakkoord en Motie.....	3
1.3	Een eerste verkennend onderzoek	4
1.4	Wat is een BOA-er?	4
2	Wat is de huidige situatie?	5
2.1	Gemeente Eijsden-Margraten.....	5
2.2	Kaders.....	5
2.3	Taken.....	6
2.4	Uitvoering.....	6
2.5	Samenwerking.....	8
2.6	Capaciteit en Kosten	9
2.7	Organisatie	10
2.8	Conclusies.....	11
3	Waar willen we naar toe?.....	12
3.1	Inleiding.....	12
3.2	Visie op beleid en prioriteiten.....	12
3.3	Visie op organisatie BOA Nieuwe Stijl	14
3.4	Benodigde capaciteit.....	18
3.5	Toekomstig inrichtingsmodel	20
3.6	Advies voor deze fase.....	23
	Bijlage 1: Motie “Uitbreiding en kwaliteitsverbetering BOA-inzet”	24
	Bijlage 2: Geïnterviewden	25

1 Inleiding

1.1 BOA in de schijnwerpers

De inzet van BOA's staat sterk in de belangstelling. Op nationaal niveau speelt bijvoorbeeld de discussie over een bredere uitrusting van de BOA's en het pleidooi van Stichting Maatschappij en Veiligheid om BOA's onderdeel van politie te laten zijn. Op lokaal niveau speelt de samenwerking met de wijkagent en de effectiviteit van de inzet. Ook in Eijsden-Margaten hebben de BOA's de aandacht. Veel gemeenten hebben de vraag hoe tot een efficiënte en effectieve handhaving van de openbare ruimte te komen. De laatste jaren hebben relatief veel gemeenten gekozen voor (een gedeeltelijke inzet) van BOA's van een externe dienstverlener. Dit heeft ontegenzeggelijk een aantal voordelen. Tegelijkertijd is een tendens waar te nemen dat gemeenten (m.n. kleinere gemeenten) de uitvoering en aansturing hiervan weer meer naar zich toe trekken, al dan niet in samenwerking met omliggende gemeenten. Voor een deel heeft dit te maken met kwaliteit en kosten van externe dienstverleners maar meer nog met een andere kijk op het functioneren van de BOA's. BOA's worden meer en meer als een schakel in de integrale (lokale) veiligheidsketen gepositioneerd. In den lande bestaan verschillende modellen hoe de inzet van BOA's te organiseren. Duidelijk is dat er geen blauwdruk bestaat en dat de lokale ambitie, wensen en mogelijkheden doorslaggevend zijn in wat het voorkeursmodel is. De volgende basismodellen (uiteraard met variaties, combinaties hiervan) zijn in den lande aanwezig.

1. Eigen huis-model: uitvoering door de eigen gemeentelijke organisatie
2. Uitbestedingsmodel: uitvoering door een externe dienstverlener, kan ook een andere gemeente zijn
3. Hybride model: uitvoering door basisteam van 'eigen' BOA's aangevuld met flexibel schil door een externe dienstverlener.
4. Samenwerkingsmodel: uitvoering door een pool van gemeentelijke BOA's van een aantal samenwerkende gemeenten, al dan niet aangevuld met een flexibele schil door een externe dienstverlener.

1.2 Bestuursakkoord en Motie

De gemeente Eijsden-Margraten hanteert momenteel een hybride model (en kende daarvoor een eigen huis-model) en onderzoekt de alternatieven. Het voornemen hiertoe is opgenomen in het afdelingsplan Openbare Ruimte en is een vertaalslag van de ambitie uit het Bestuursakkoord 2018-2022 "Anders durven doen":

"Vanwege de overlast die mensen ervaren in hun directe woonomgeving, is meer toezicht op straat nodig, door de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren en de inzet van de (zichtbare) wijkagent. Wij gaan meer BOA's inzetten en volstaan niet meer met het zogeheten "piepsysteem" (= niet pas bij een publieke klacht handhaven). We onderzoeken of dit via een reallocatie binnen de vigerende personeelsstaat kan worden ingevuld. De hiervoor benodigde capaciteit wordt gebaseerd op een uitvoeringsprogramma waarin de veranderende werkwijze is verwerkt. Dit plan wordt inclusief financiële implicaties opgeleverd uiterlijk januari 2019."

In de begrotingsbehandeling van 6 november is door de gemeenteraad unaniem de motie “Uitbreiding en kwaliteitsverbetering BOA-inzet” aangenomen (zie bijlage 1). De essentie van de motie is dat het college wordt opgedragen om vóór april 2019 een ambitiedocument aan te reiken en de lokale BOA’s te handhaven in eigen huis of de samenwerking met de Lijn50-gemeenten te zoeken.

1.3 Een eerste verkennend onderzoek

Arena Consulting Group BV is gevraagd om in december 2018 het onderzoek naar de inzet van de BOA’s uit te voeren. De uitvoering bestond uit documentenanalyse en gesprekken met de gemeentelijke kernspelers. Bijlage 2 bevat het overzicht van de geïnterviewden. Het onderzoek naar de inzet van de BOA’s is gestructureerd langs de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke ambitie en doelstellingen passen bij de toekomstige situatie, gebaseerd op de nieuwe werkwijze “Anders durven doen”?
2. Wat is de huidige werkwijze bij de inzet van de BOA’s, zowel kwantitatief als kwalitatief?
3. Welke capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief, is momenteel beschikbaar én nodig om de toekomstige situatie conform de ambitie en doelstellingen vorm te geven?
4. Welke mogelijkheden, intern en extern, zijn er om de toekomstige BOA-capaciteit in te vullen i.c. te organiseren?
5. Wat zijn hiervan de implicaties, waaronder de financiële?

Het onderzoek en daarmee deze rapportage beantwoordt deze onderzoeksvragen. Tijdens het onderzoek werd echter duidelijk dat nadere keuzes en nadere verkenning nodig zijn om een definitief advies te kunnen geven over de toekomstige organisatie en inzet van de BOA’s. De voorliggende rapportage krijgt daarmee het karakter gekregen van een richtinggevend startdocument in plaats van een eindadvies.

1.4 Wat is een BOA-er?

Een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is een ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Dat houdt in dat een BOA bepaalde strafbare feiten mag opsporen. Een BOA is geen politieagent. Een politieagent heeft een algemene opsporingsbevoegdheid en mag alle strafbare feiten opsporen. De strafbare feiten die een BOA mag opsporen, staan vermeld in de domeinenlijst en in zijn takenpakket. Justis verstrekt deze akte van opsporingsbevoegdheid. Daarmee kunnen BOA’s aantonen dat ze betrouwbaar en bekwaam zijn en als BOA mogen werken. De akte van opsporingsbevoegdheid moet door de werkgever van de BOA worden aangevraagd.

Elke soort BOA heeft een eigen takenpakket. Er is onderscheid in zes domeinen: 1) Openbare Ruimte, 2) Milieu, welzijn en infrastructuur, 3) Onderwijs, 4) Openbaar vervoer, 5) Werk, Inkomen en Zorg en 6) Generieke Opsporing. Elk domein heeft zijn eigen specifieke opleidingseisen en een zogenoemd maximaal opsporingspakket. Voor elk domein is aangegeven wat de bevoegdheden van de BOA’s in dat domein zijn. Een BOA kan in maximaal twee domeinen werken, maar alleen als de BOA bij twee verschillende BOA-werkgevers in dienst is en voldoet aan de bekwaamheidseisen van de twee domeinen.

2 Wat is de huidige situatie?

2.1 Gemeente Eijsden-Margraten

Gemeente Eijsden-Margraten heeft een oppervlakte van 79,6 km² en is daarmee de grootste gemeente van Zuid-Limburg. In vijftien kernen en twintig buurtschappen leven circa 25.000 inwoners. De gemeente heeft de status van Cittaslow. 'Dichtbij het leven' is het thema van de Cittaslow-beweging in Eijsden-Margraten. 'Dichtbij het leven' kent een gelaagde aanpak, waarbij zowel inwoners, bezoekers als medewerkers van Eijsden-Margraten dichterbij de gemeenschap komen. 'Dichtbij het leven' is sturend voor de handelwijze van de gemeentelijke organisatie (o.a. burgerparticipatie) en daarmee ook voor het handelen van de BOA's.

2.2 Kaders

De kaders voor de BOA's bestaan uit de landelijke en lokale wet- en regelgeving (o.a. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Drank- en Horecawet, APV), de bestuurlijke kaders (Bestuursakkoord, Begroting), de beleidskaders (Uitvoeringplan Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2018, Integraal Omgevingsbeleidsplan VTH Wabo 2017-2021) en de vertaling hiervan naar de organisatie (Afdelingsplan Openbare Ruimte, Uitvoeringsprogramma VTH).

Bevindingen

- In het afdelingsplan Openbare Ruimte is een nieuw Integraal Veiligheidsplan aangekondigd¹. dat integraal binnen de samenwerkende Lijn50-gemeenten wordt opgesteld.
- In 2018 heeft onderzoek plaatsgevonden naar de consequenties van de invoering van het instrument Bestuurlijke Boete. Vanwege de impact van het meerwerk is ambtelijk voorgesteld het instrument vooralsnog niet in te voeren.
- De BOA's gebruiken voor de uitvoering een taken-/prioriteitenlijst maar kennen geen jaarlijks uitvoeringsprogramma.

Bestuurlijke boete

De inning van de boetes verloopt via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De opbrengst verdwijnt in de schatkist van het Rijk. Gemeenten zien zich hiermee niet gecompenseerd voor hun inspanningen. Voor gemeenten kan het interessant zijn om overlastfeiten zelf via bestuurlijke boetes op te gaan leggen en deze zelfstandig te innen. Dit betekent wel dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor het innen van de boete en het afhandelen van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

¹ Het afdelingsplan gaat uit van een plan in samenwerking met de Lijn50-gemeenten. Inmiddels is besloten om dit in de samenwerking Maastricht-Heuvelland op te pakken.

2.3 Taken

De BOA's vervullen de toezichthoudende functie (surveillance, opsporen, nemen van preventieve maatregelen en handhavend optreden) in de openbare ruimte op het terrein van openbare orde en veiligheid. De primaire opdracht is de aanpak van overlastsituaties. De gemeentelijke BOA's hebben het takenpakket in Domein 1 (zie paragraaf 1.4). De gemeente Eijsden-Margraten kan voor voorkomende gevallen in het Domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur) gebruik maken van de BOA-capaciteit van de RUD Limburg-Zuid.

Het takenpakket van de BOA's strekt zich uit over de volgende 26 taken/thema's.

Taken/Thema's	
1. Afval/dump	2. Milieuvervuiling
3. Burenoverlast	4. Overig
5. Controle bewoning	6. Parkeren (waarschuwing)
7. Controle Drank en Horeca	8. Parkeren PV
9. Controle vakantieadres	10. Stoken
11. Donkere dagen offensief	12. Toezicht evenementen
13. Fietzers/scooters	14. Toezicht landbouwverkeer/oogsttijd
15. Groen	16. Toezicht reclamebebording
17. Hondenoverlast	18. Toezicht terrassen
19. Hondenpoep	20. Verkeersregels
21. Hotspots	22. Vernielingen
23. Jeugd	24. Woonwagenlocaties
25. Markten	26. Nachregister

Bevindingen

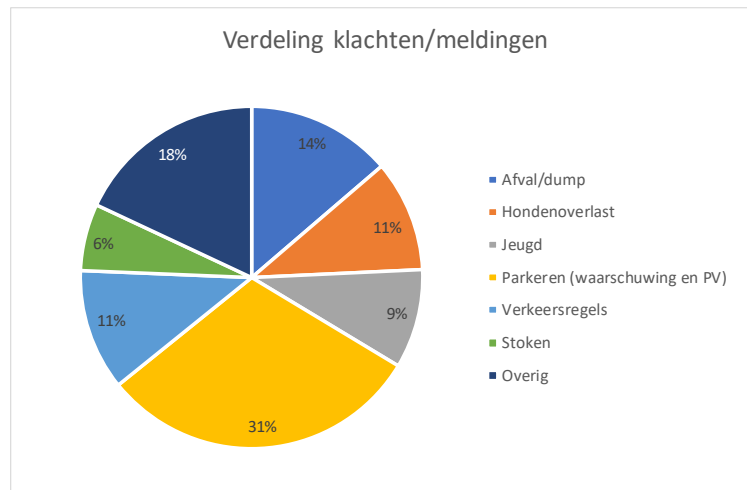
- De gemeentelijk BOA's (inclusief de inhuur BOA's) zijn alleen bevoegd voor de taken binnen het domein 1, Openbare Ruimte. Er worden BOA's ingehuurd van Sinvest BV. Sinvest BV beschikt niet over BOA's met bevoegdheden binnen de andere domeinen.
- Er wordt geen gebruik gemaakt van de BOA-capaciteit (domein 2) van de RUD Limburg-Zuid.
- De BOA's schrijven geen tijd. De inzet van de BOA-capaciteit geschiedt op basis van prioriteiten en binnengekomen klachten/meldingen.
- In de volgende paragraaf is de verdeling van klachten opgenomen. Dit kan worden gezien als indicator voor inzet van de BOA's over de verschillende taken/thema's.

2.4 Uitvoering

Het meldingenregistratiesysteem (in het gemeentelijk zaaksysteem Decos) is een belangrijk instrument voor de BOA's (en ook voor de afdeling Openbare Ruimte als geheel). Middels dit systeem worden meldingen (klachten) die betrekking hebben op de openbare ruimte geregistreerd in een database. De afhandeling van de meldingen maakt een groot deel uit van de dagelijkse werkzaamheden. Verder handelen de BOA's telefonische meldingen af, dan wel worden ze op straat aangesproken. Er worden BOA's ingehuurd via Sinvest BV. Naast de geschetste werkwijze heeft Sinvest

twee specifieke taken, te weten een BOA die de Sinvest BOA's kwalitatief stuurt en een specialist woonwagenlocaties.

In het afgelopen jaar zijn 4.000 klachten/meldingen binnengekomen. De verdeling zit er als volgt uit:



De BOA's maken gebruik van een dienstrapport als dienstinstructie en een hotspotlijst. De dienstinstructie is algemeen van aard, de hotspotlijst betreft casuïstiek. In het dienstrapport wordt opgenomen wat er die dag op de planning staat, wat er wordt geconstateerd en hoe de terugmelding plaatsvindt. De BOA's maken verder gebruik van lijsten in Excel om overzichtsrapporthages op te stellen.

De binnengekomen klachten geven enerzijds een goede indruk van de overlast die burgers ervaren en anderzijds is dit een indicatie waar de inzet van de BOA's op wordt gepleegd. Er zijn beperkt cijfers voorhanden over de prestaties. In beeld is dat er jaarlijks circa 1.100 parkeerboetes worden uitgedeeld. Verder zijn er jaarlijks circa 800-900 afvaldumpingen. Er vindt verwijdering plaats maar nagenoeg leidt de constatering nooit tot een proces verbaal.

Bij de gemeentelijke betrokkenen in de openbare orde en veiligheid functioneren bestaat onvrede over het functioneren van de gemeentelijke BOA's. De kritiek richt zich op beperkte daadkracht, geringe kennis, onvoldoende communicatief, niet digitaal vaardig, weinig flexibel. De betrokkenen zien weinig/geen mogelijkheden tot verbetering. Het beeld wordt door de betrokken gemeentelijke BOA's niet herkend. Bij de gemeentelijke betrokkenen is wel tevredenheid over het functioneren van de ingehuurd BOA's van Sinvest BV.

Bevindingen

- In het afdelingsplan Openbare Ruimte zijn de verbeterlagen van het (gebruik van het) meldingenregistratiesysteem opgenomen.
- Van de binnengekomen klachten/meldingen is bijna de helft verkeer gerelateerd. Andere veel voorkomende klachten zijn afvaldumpingen en hondenoverlast.
- Het werk van de BOA's wordt sterk gestuurd op basis van binnengekomen klachten/meldingen (zogenaamd piepsysteem).

- De BOA's ervaren het registratieproces (dienstrapport, documentmanagementsysteem en Excellijsten) als omslachtig, inefficiënt en tijdrovend.
- De effectiviteit van de inzet van de BOA's is moeilijk objectief vast te stellen omdat er weinig prestatiecijfers voorhanden zijn.
- Het functioneren van de gemeentelijke BOA's is volgens de gemeentelijke betrokkenen onvoldoende waarbij er weinig/geen zicht op verbetering wordt gezien.

2.5 Samenwerking

Met de komst van de Nationale Politie is het beheer centraal komen te liggen. Lokaal houdt de burgemeester (handhaving van de openbare orde) en de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) het gezag over de politie. Dit vindt plaats in het 'driehoeksoverleg'. Het zogenaamde gebiedsgebonden politiewerk wordt vormgegeven binnen basisteams. Belangrijke spil hierbinnen is de wijkagent. De norm voor het aantal is 1 wijkagent op de 5.000 inwoners. In de gemeente Eijsden-Margraten zijn feitelijk 4 wijkagenten actief. De BOA's hebben op veel taken/thema's een werkrelatie met de wijkagent. De BOA's melden zich en bellen in bij de politie. De BOA's zijn buiten kantooruren bereikbaar via het service centrum politie. Eenmaal per maand vindt (tactisch) overleg tussen de burgemeester en de teamchef basiseenheid en eenmaal per maand is (operationeel) overleg tussen de cluster-chef Eijsden-Margraten en de gemeentelijke medewerker OOV.

Er is een duidelijke werkrelatie tussen de BOA's en de Buitendienst. De Buitendienst komt in beeld bij o.a. verwijderen van afval en herstellen van vernielingen. Verder heeft de Buitendienst een oor- en oogfunctie.

De gemeente werkt op een aantal vakgebieden, waaronder OOV, samen in de Lijn50-gemeenten (Gulpen-Wittem en Vaals). De samenwerking heeft betrekking op de calamiteitendienst buitendienst en gezamenlijke voorbereiding aanbestedingen/bestekken. Op het vlak van de BOA-uitvoering vindt geen samenwerking plaats. Dit is evenmin het geval in het kader van de samenwerking Maastricht-Heuvelland. De gemeente Gulpen-Wittem zet 3 BOA's in (waarvan 1 BOA Sociaal en 1 vacature). De gemeente Vaals kent betaald parkeren en zet 3 BOA's in (en daarnaast 1 medewerker Veiligheid en 1 coördinator) in.

Op specifieke thema's ligt er vanuit OOV / BOA's een relatie met de Veiligheidsregio, Veiligheidshuis, RIEC, RUD Limburg-Zuid, Terrein beherende organisaties (TBO's) en de provincie Limburg ('groene' toezichthouders).

Bevindingen

- De inzet van wijkagenten is op papier geregeld (4 wijkagenten), in praktijk is de inzet van deze wijkagenten zeer beperkt.
- Het daadwerkelijk samen op trekken en samenwerken tussen de BOA's en de wijkagenten is minimaal.

- Er is veel discussie tussen de Buitendienst en de BOA's over wie wat moet doen. Volgens de Buitendienst is dit vooral terug te voeren op toezeggingen die door de BOA's worden gedaan richting de melder en die niet uitvoerbaar zijn door de Buitendienst.
- De Buitendienst ervaart het huidige werkproces met de BOA's als inefficiënt. Het proces van 'melding, control, doorgeven aan buitendienst, buitendienst naar locatie, verwijderen/oplossen, melden aan BOA, terugkoppeling aan melder' kan ook anders worden georganiseerd.
- In algemene termen werken de BOA's relatief solistisch en is de samenwerkingsrelatie met andere 'spelers' in het veld (m.u.v. de Buitendienst) maar beperkt aanwezig.

2.6 Capaciteit en Kosten

De BOA-capaciteit heeft anno 2018 een omvang van 2,67 fte, bestaande uit twee gemeentelijke BOA's (1,0 fte en 0,67 fte) en inhuur van 1,0 fte bij het bedrijf Sinvest. De flexibele inzet van Sinvest wordt ingevuld met meerdere BOA's (roulatie van 4 medewerkers). De aansturing (0,3 fte) van de BOA's gebeurt door de medewerker OOV.

Eén van de BOA's heeft een gecombineerde functie en is voor 0,23 fte werkzaam bij de Buitendienst (reiniging/vuilnisbakken). De gemeentelijke BOA's zijn respectievelijk 58 en 60 jaar en hebben een dienstverband van respectievelijk 15 en 20 jaar bij de gemeente.

Aan de BOA's worden eisen gesteld. Dit betekent dat er sprake is van permanente her- en bijscholing:

- WKPV 1 en 2/ sanctionerend optreden/ dienstverlening en calamiteiten
- Integrale Beroepsvaardigheids Training
- Regeling Toetsing Gewelds Beheersing

De begrote kosten voor de inzet van BOA's bedragen anno 2018:

Medewerker	Omvang	Schaal	Kosten	Kosten per uur
BOA 1	1,0 fte	7	€ 54.449	€ 40
BOA 2	0,67 fte	5	€ 31.805	€ 35
BOA Sinvest	1,0 fte	7	€ 54.449	€ 40
BOA Sinvest flexibele inhuur			€ 40.000	
Coördinator OOV	0,3 fte	10	€ 21.667	
Totaal	3,03 fte		€ 202.370	

De kosten voor de gemeentelijke BOA's zijn gebaseerd op integrale loonkosten (inclusief scholing). Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele overheadkosten (wordt hiermee rekening gehouden dan is sprake van opslag van circa € 13,00 per uur). De kosten voor de BOA Sinvest betreffen een financieel kader. Het reguliere uurtarief van de Sinvest BOA-er bedraagt € 38,17. Bij een inzet buiten kantoor tijden en in de weekenden gelden andere tarieven (avond: € 42,00, weekend: € 51,53) maar voor de gemeentelijke BOA's geldt ook een toeslag. De gemeentelijke BOA's werken respectievelijk 1 weekend in de maand en 1 avond per week.

De kosten voor de BOA's zijn gebaseerd op begrotingscijfers 2018. De onderzoekers beschikken niet over de feitelijke, nacalculatorische cijfers.

Bevindingen

- De gemeentelijke BOA's worden beperkt ingezet buiten kantoortijden.
- Het kostenniveau van de Sinvest inhuur is vergelijkbaar met het niveau van de gemeentelijke BOA, tenzij de overheadkosten in de vergelijking worden meegenomen.

2.7 Organisatie

De gemeentelijke organisatie bestaat uit vijf afdelingen, waaronder de afdeling Openbare Ruimte. Elke afdeling wordt geleid door een afdelingshoofd. De hoofden vormen samen het Managementteam (MT). Het MT valt hiërarchisch onder en wordt aangestuurd door het Directieteam (DT) i.c. tweehoofdige directie. Naast de vijf afdelingen maken een Projectbureau, Strategische HRM-staf en Concerncontroller onderdeel uit van de organisatie.

Strategische Executie Kaart (SEK)

Begin 2018 is gewerkt aan de SEK van de ambtelijke organisatie. Hierin is de organisatiefilosofie verwoord. Kernwaarden zijn Betrokken, Leergierig, Open en Klantgericht (BLOK). Met drie programmalijnen wordt de filosofie ingevoerd: 1) procesgericht sturen, 2) eigenaarschap bevorderen en 3) rol duidelijk zijn.

De afdeling Openbare Ruimte bestaat uit vijf clusters, waaronder het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en het cluster Buitendienst. Het cluster Buitendienst heeft als hoofdtak het onderhouden van de openbare ruimte. Het cluster OOV bestaat uit (beleids)medewerkers OOV en de BOA's en verrichten de beleids-, adviserings-, coördinatie- en uitvoeringstaken op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De capaciteit van de OOV-medewerkers bedraagt 1,85 fte (1,0 fte schaal 10 en 0,85 fte schaal 8). De beleidsmedewerker (schaal 10) zorgt voor de aansturing van de BOA's. De functie van medewerker OOV is inmiddels vacant. Om deze leemte op te vullen is de afspraak gemaakt om voorlopig een deel van de werkzaamheden elders te beleggen (wat heeft geleid tot bijstelling van de formatie tot 1,5 fte). Verder loopt een discussie over de positionering van de OOV-capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie. Een gedachte is om de OOV-capaciteit dichtbij de portefeuillehouder (burgemeester) te organiseren (staffunctie). Wat dit voor de inhoud van de OOV-capaciteit en voor de BOA's betekent, is nog niet bekend en zal mede afhangen van dit onderzoek.

De (operationele) aansturing van de BOA's kost naar het oordeel van de afdeling Openbare Ruimte circa 30% van de capaciteit van de OOV-beleidsmedewerker hetgeen als (te) veel wordt bestempeld. Directe betrokkenheid in de dagelijkse operatie wordt als oorzaak gezien. Het gevolg is dat de beleidsmatige werkzaamheden onder druk komen te staan, hetgeen extra problematisch is door de vacante functie van de medewerker OOV. Naar het oordeel van de BOA's is de (dagelijkse) aansturing

veel te directief en daarmee inefficiënt. De persoonlijke contacten tussen de OOV-coördinator en de BOA's beperken zich tot het hoogstnodige.

Bevindingen

- De positionering van de OOV-capaciteit in de gemeentelijke organisatie is onderwerp van discussie.
- De operationele aansturing van de BOA's wordt als te omvangrijk (in termen van capaciteit) gedefinieerd.
- Er is over en weer gebrek aan vertrouwen tussen de OOV-coördinator en de BOA's.

2.8 Conclusies

De beschrijving en de analyse van de huidige situatie geeft antwoord op de onderzoeksvraag 2 (huidige werkwijze) en gedeeltelijk onderzoeksvraag 3 (beschikbare capaciteit). Op basis van de analyse zijn de volgende centrale conclusies te trekken:

1. Er is binnen de gemeentelijke organisatie onvrede over het functioneren van de gemeentelijke BOA's en men ziet weinig/geen perspectief op verbetering.
2. Het bestuur en de politiek willen af van het huidige piepsysteem en wensen een handhavingsfunctie gebaseerd op meer kwaliteit en een pro-actieve houding zodat de slagkracht kan worden verhoogd.
3. De unaniem aangenomen motie gaat uit van uitbreiding van BOA-mankracht en in eigen beheer te houden van BOA-capaciteit dan wel de samenwerking met de lijn50-gemeenten te zoeken.
4. De aansturing van de BOA's loopt niet naar wens, zowel in omvang en positionering als in de samenwerking met de BOA's.
5. De samenwerking van de BOA's met partners in het veld is beperkt aan de orde; de BOA's werken relatief solistisch, waarbij bijna de helft van de capaciteit wordt ingezet op verkeer gerelateerde overlast.

3 Waar willen we naar toe?

3.1 Inleiding

De ambitie voor de toekomstige inzet van de BOA's kent twee invalshoeken. Ten eerste, de 'wat-vraag'. Wat is het beleid, wat zijn de prioriteiten, wat hebben we hiervoor over et cetera? Dit is feitelijk een politieke/bestuurlijke keuze. Ten tweede, de 'hoe-vraag'. Hoe moet het beleid worden uitgevoerd, hoe de uitvoering te organiseren, hoe de werkwijze in te voeren et cetera? Het is aan de ambtelijke organisatie om binnen de politieke/bestuurlijke kaders de hoe-vraag uit te werken en in te voeren. Beide dimensies komen hier aan bod, met dien verstande dat het accent op de hoe-vraag ligt.

3.2 Visie op beleid en prioriteiten

Huidig beleid

De huidige beleidskaders en het Bestuursakkoord geven een invulling aan de inhoudelijke ambities en doelstellingen. Het huidige beleid is kernachtig als volgt te duiden:

- Investeren in een veilige woon-, leef- en werkomgeving.
- Focus ligt op waar de overlast wordt ervaren (verkeersoverlast, zwerfval/afvaldumpingen, hondenoverlast, burenoverlast en criminaliteit/hangjeugd).
- Er is een lik- op-stuk-beleid bij diegene die zich schuldig maken aan het verloederen van de openbare waar overlast aan de orde is.
- Er is meer toezicht op straat nodig en verder professionaliseren van de handhavingsfunctie.

Andere accenten!?

Op basis van de gesprekken is een aanvulling / wijziging op de inhoudelijke koers te maken.

1. *Analyse voorafgaand aan beleid (en prioriteiten)*

De binnengekomen klachten (meldingen) geven een goede indicatie van de overlast die wordt ervaren. De problematiek is echter niet alleen hieraan af te meten. Twee belangrijke punten hierbij. Ten eerste gaat het ook om de beleving (van de ernst) van overlast zonder dat dit direct tot een klacht leidt. Inwoners kunnen zich bijvoorbeeld onveilig voelen zonder een klacht in te dienen. Ten tweede, als je iets niet hoort of ziet dan betekent het nog niet dat het er niet is. Denk aan het dealen van drugs of de verstoring van landschap en natuur. Het is zaak om meer opsporing en recherche te doen waarbij data-analyse steeds belangrijker wordt. Het beleid - en de prioriteiten hierbinnen – dient gebaseerd te zijn op een goede en volledige probleem- en risicoanalyse en niet alleen op binnengekomen klachten. Daarbij ligt het ook voor de hand om gebiedsgericht onderscheid te maken. De problematiek (en het beleid) in het buitengebied is bijvoorbeeld anders dan in de kerngebieden.

2. *Niet handhaving maar het gewenste resultaat centraal stellen*

Handhaving is slechts één instrument in een pallet van mogelijkheden. Soms is handhaving hard nodig maar soms ook niet erg effectief (en al helemaal niet efficiënt). Waar het om gaat is enerzijds ook de andere instrumenten (zie kader hieronder) in te zetten en anderzijds de problemen op een andere manier te benaderen om het gewenste resultaat te bereiken. Een

voorbeeld zou de parkeerproblematiek in Eijsden kunnen zijn. Bijna de helft van de BOA-capaciteit gaat hieraan op, er worden jaarlijks 1.100 parkeerboetes uitgedeeld. Iedereen is op dit moment ontevreden; bewoners, bedrijven, bezoekers en gemeente. Is meer handhaving de oplossing? Of is een andere aanpak (meer voorlichting, ander parkeerbeleid, ruimtelijke ingrepen ed.) misschien effectiever waarbij ook nog handhavingscapaciteit wordt bespaard? De inzet van meer instrumenten en een probleemgerichte aanpak vraagt om handhavingsfunctie die niet solistisch opereert maar een nauwe verwevenheid heeft met alle gemeentelijke onderdelen die een bijdrage aan het gewenste resultaat kunnen leveren.

Instrumentarium

Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd, staan verschillende instrumenten ter beschikking. Daarbij gaat het niet alleen om instrumenten, waarmee daadwerkelijk handhavend kan worden opgetreden, maar juist ook om instrumenten en manieren, die eveneens tot het gewenste resultaat leiden zonder dat feitelijk handhavend optreden hoeft te worden aangewend. Dit wordt ook wel preventieve handhaving genoemd en dan gaat het niet om daadwerkelijk handhavend optreden, maar om acties die erop zijn gericht om te komen tot naleving van de regels, waarbij feitelijk handhavend optreden nu juist wordt voorkomen. Manieren om preventief op te treden zijn gelegen in maatregelen om overtredingen te voorkomen/verminderen (deregulering, ruimtelijke aanpassingen, handhaafbaarheidstoets bij regels, beleid e.d.), communicatie en voorlichting, meditation en surveillance.

Bij repressieve handhaving is sprake van niet naleving van een regel en is een overtreding gaande. De instrumenten zijn dan ook gericht op beëindiging van die overtreding. De instrumenten zijn verder uit te splitsen in bestuursrechtelijke handhaving, privaatrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Controleren/opsporen, waarschuwen/aanschrijven, beboeten/sanctioneren (dwangsom, bestuurlijke boete e.d.), gedogen.

3. Breder dan alleen overlast

De inzet van de BOA's is gericht op het voorkomen en het aanpakken van overlast. In de voorgaande twee punten wordt een pleidooi gehouden tot meer verwevenheid met andere functies en oplossingen. Dit betekent dan ook de handhavingsfunctie breder moet worden opgevat dan de overlastsituaties waar de BOA's zich op concentreren. Het moet gaan om het geheel van openbare orde en veiligheidsvraagstukken waarbij veiligheid in de breedste betekenis van het woord dient te worden gehanteerd; sociale, fysieke, persoonlijke, milieu-, algemene en situationele veiligheid.

Nieuw beleidsplan

Zoals in de inleiding gesteld, is het vaststellen van het beleid/de prioriteiten en daarbij behorende capaciteit een politiek-/bestuurlijke keuze. De gemeente kan ervoor kiezen het huidige beleid voor te zetten en daarmee meer BOA-capaciteit in te zetten. Hierboven is een pleidooi gehouden om eerst te starten met een herijking van het beleid waarbij een goede analyse vooraf wordt gemaakt, het breder dan alleen overlast aan te pakken en het gehele pallet van instrumenten te betrekken. Het voorstel is

om op relatief korte termijn (1^e helft van 2019) dit beleid te ontwikkelen². Gezien de actualiteit van het onderwerp is het zaak de raad hierbij actief te betrekken. Afhankelijk van het inrichtingsmodel (hoe de BOA-capaciteit te organiseren) kan het beleidsplan in samenwerking met omliggende gemeenten worden opgesteld (zoals aangekondigd in het afdelingsplan Openbare Ruimte).

Het beleid wordt bij voorkeur ontwikkeld volgens de principes van de **Big-8-cyclus**. De principes zijn in de wereld van 'Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)' Wabo een bekend verschijnsel.

De belangrijkste principes zijn:

- Het begint altijd met een goede probleem- en risicoanalyse (omgevingsanalyse).
- Realistisch beleid vraagt om keuzes maken, prioriteiten stellen.
- Het organiseren (borgen van condities en programmeren van uitvoering) van het beleid is minstens zo belangrijk als het ontwikkelen van beleid.
- De cycli (strategisch en operationeel) dienen gesloten te zijn, wat voldoende aandacht voor monitoring, evaluatie e.d. betekent
- Beide cycli dienen ook verbonden te zijn. Het verbindingsinstrument tussen het beleid en de uitvoering is een jaarlijks uitvoeringsprogramma met bijbehorende capaciteit.



Het werken volgens de Big-8-cyclus betekent nadrukkelijk de leercyclus omarmen. Leren door middel van monitoring, evaluatie e.d. en deze kennis omzetten in aanpassen van het beleid en de uitvoering.

3.3 Visie op organisatie BOA Nieuwe Stijl

De visie op het beleid gaat uit van een helder en breed (beleids)kader waarbij alle instrumenten (en niet alleen toezicht/handhaving) worden betrokken. Deze paragraaf beschrijft de visie op het organiseren van het beleid en de uitvoering.

Schakel in de Veiligheidsketen

Naast de verwevenheid van de BOA-capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie is de samenwerking met de partners in het veld i.c. veiligheidsketen essentieel. De huidige samenwerking met wijkagenten, de RUD Limburg-Zuid of de 'groene' toezichthouders is beperkt, zo niet afwezig. De BOA's moeten een schakel in de veiligheidsketen zijn. Dit vergroot de slagkracht en effectiviteit. De samenwerking (ook in beleidsmatig opzicht) met ketenpartners dient te worden aangetrokken. Er zijn stemmen die de politie een meer coördinerende en aansturende rol toedichten richting de lokale

² Het ontwikkelen van het beleid kan in de tijd gelijk oplopen met de uitvoering van de andere voorstellen in dit rapport.

BOA's. De huidige signalen laten zien dat de politie hier niet voor open staat ("wel samenwerken maar niet aansturen/coördineren").

Het centraal stellen van de Veiligheidsketen betekent dat breder wordt gekeken dat het voorkomen en aanpakken van de overlast maar dat het geheel van openbare orde en veiligheidsvraagstukken op de agenda staat. Deze bredere benadering betekent overigens niet dat dit direct tot het domein/taak van de huidige BOA's dient te behoren. Sterker nog, het tegenovergestelde ligt meer voor de hand. Een scherpere taakafbakening van de BOA-functie maar wel in een netwerk met andere handhavingstaken en -functies.

Voorstellen

- Het versterken van de ketensamenwerking waarbij de gemeente de regierol heeft in sturing en samenwerking in de veiligheidsketen. Een samenwerkingsconvenant en een gezamenlijk uitvoeringsprogramma zijn daarbij ondersteunend.
- Ten behoeve van de interne afstemming/coördinatie en eenduidige regie van de veiligheidsketen is een gemeentelijk regieteam OOV, onder leiding van de bestuurlijk portefeuillehouder, gewenst.
- Het regieteam bestaat uit de betrokkenen bij de gemeentelijke OOV-vraagstukken.
- De functie/rol van de BOA's in een veiligheidsketen leidt tot een herijking/versmalling van het takenpakket.

Veiligheid is niet alleen een taak van de gemeente

De gemeente Eijsden-Margraten kent een sterke sociale cohesie. Deze kracht kan worden benut om gezamenlijk een mooie, prettige en veilige samenleving te organiseren? In lijn met "Anders durven doen" moet de gemeente nadrukkelijker de samenleving i.c. de burgers betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van OOV-opgaven. Een goed voorbeeld is het al genomen initiatief van een onafhankelijke buurtbemiddeling, maar er zijn vele andere mogelijkheden om burgers actief te betrekken. De eerste stap is met elkaar helder maken wie waarvan is en waar niet van.

Voorstellen

- Stimuleren en ondersteunen van burgerparticipatie bij OOV-vraagstukken.
- Met burgers opstellen van actieplan waarin de rol van burgers in de uitvoering van OOV-vraagstukken wordt geëxpliciteerd.

Van piepsysteem naar proactief handhaven

Discussies over de omvang van de handhavingscapaciteit zijn van alle tijden. Er is één constante, er is altijd een tekort. Natuurlijk, als de politiek/het bestuur meer toezicht op straat wil dan vraagt dit meer mankracht. En als de politiek/het bestuur daarmee een continue paraatheid-organisatie (24/7) wil als tegenhanger van het piepsysteem dan kan dat. Kost alleen veel geld. Dan moet men denken aan factor 3 tot 4 van de huidige kosten. Maar de invulling van proactief handhaven, versterken van kwaliteit en verhogen van de slagkracht moet bij voorkeur gezocht worden in het beter en slimmer oplossen i.c. handhaven omdat dit effectiever is. Dit betekent - naast gedane voorstellen voor de inzet van een mix

van instrumenten, stellen van duidelijke prioriteiten stellen en logische verbindingen met de verschillende disciplines in eigen huis – vooral inzetten op:

- Informatie-gestuurd werken: analyse van trends en ontwikkelingen op basis van verschillende databronnen.
- Professionaliseren van de handhaving: door meer accent te leggen op opsporen/rechercheren enerzijds en oplossen van problemen met een mix van instrumenten anderzijds.

Voorstellen

- Proactief handhaven vraagt nieuwe kwaliteiten en vaardigheden. De handhavingscapaciteit dient aangevuld te worden met een informatieanalist en een handhavingsgeneralist. De handhavingsgeneralist onderscheidt zich van de huidige BOA's doordat deze functie een mix aan (en andere) handhavingsinstrumenten inzet zoals preventieve beleidsmaatregelen, mediation en inschakelen ketenpartners
- Proactief handhaven vraagt om een professionele organisatie die flexibel ingezet kan worden. Flexibel in termen van het type vraagstuk/probleem en flexibel in de betekenis van op die plekken en tijdstippen wanneer dit nodig is. Meer flexibilisering van inzet is derhalve nodig.

Herijking takenlijst BOA's

De huidige taken-/themalijst van de BOA's is divers, bestaat uit relatief eenvoudig en relatief complexe taken. Een aantal taken krijgt momenteel beperkt aandacht, omdat voornamelijk op basis van signalen wordt gewerkt. Een schakel in de Veiligheidsketen betekent een verbreding van de handhavingscapaciteit door nieuwe kwaliteiten en vaardigheden aan te trekken in combinatie van versmalling van de BOA-functie. Verder verloopt het werkproces tussen de BOA's en de Buitendienst niet naar behoren. Het voorstel is de huidige taken/thema's van de BOA-functie kritisch te analyseren op de vraag of dit effectiever en efficiënter georganiseerd kan worden. De volgende suggesties worden gedaan om de volgende taken anders te organiseren:

- Controle Drank en Horeca door klantadviseurs APV³
- Burenoverlast door onafhankelijk buurtbemiddeling
- Opsporing en verwijdering van afval/dumpingen door Buitendienst, inschakeling BOA bij PV.

De Buitendienst geeft aan in haar reguliere uitvoering ook meer toezichtstaken te kunnen vervullen, mits het vervolproces (sanctionering / PV) goed is geregeld. De Buitendienst ziet mogelijkheden om medewerkers op te leiden i.c. BOA-certificaten te laten behalen.

Voorstellen

- Het aanpassen / versmallen van de takenlijst van de BOA's vraagt om een analyse op taak- en uitvoeringsniveau waarbij ook nadrukkelijk de verbinding met de toezichthouders/handhavers van de Wabo wordt gelegd.

³ Vereist training/scholing van klantadviseurs, afhankelijk van de wijze (het beleid) waarop de Drank en Horeca wordt gecontroleerd.

- De Buitendienst krijgt een grotere rol in het toezicht in de openbare ruimte.

Aansturing en positionering onder de loep

De huidige aansturing van de BOA's verloopt om meerdere redenen niet naar wens. Wijziging van de aansturing ligt daarmee voor de hand. Echter, de aansturingsvraag is sterk verbonden met het inrichtingsmodel van de BOA-capaciteit (lees: in of buiten eigen huis organiseren). Vooruitlopend op deze keuze is een verduidelijking van een aantal rollen nodig:

- ✓ *Aansturing wordt in brede en enge betekenis door elkaar gebruikt. Aansturing in dit onderzoek staat gelijk aan directe aansturing van de primaire uitvoering. M.a.w. operationele aansturing.*
- ✓ *Naast operationele aansturing kan strategische of beleidsmatige aansturing worden onderscheiden. De primaire uitvoering wordt indirect aangestuurd door de beleidsmatige kaders en afstemming.*
- ✓ *Het voorstel is dat de gemeente de regierol heeft in de veiligheidsketen en daarvoor o.a. een (intern) regieteam organiseert. Het regisseren is gericht op het sturen en beïnvloeden van de (veiligheids)keten.*
- ✓ *Als wordt besloten om de BOA-capaciteit deels of volledig buiten eigen huis te organiseren dan betekent dit een opdrachtgevende rol richting de uitvoerende partij. Tot deze rol behoort o.a. het relatiebeheer en contractbeheer (o.a. prestatiecontract, Service Level Agreement).*

- De operationele en beleidsmatige aansturing is in de huidige situatie gecombineerd en in handen van de (beleids)medewerkers OOV. Ongeacht het inrichtingsmodel ligt een scheiding van deze twee rollen voor de hand omdat dit verschillende kwaliteiten/vaardigheden vraagt en de huidige - beperkt functionerende - werkrelatie doorbroken moet worden.
- De beleidsmatige aansturing, de regierol en de opdrachtgevende rol (in geval de uitvoering buiten eigen huis ligt) vinden altijd binnen de gemeentelijke organisatie plaats. De operationele aansturing ligt bij uitvoering buiten eigen huis ook buiten huis.
- Bij uitvoering in eigen huis ligt het voor de hand om de operationele aansturing van de BOA's te beleggen bij de teamleider van de Buitendienst. De Buitendienst verricht ook toezichtstaken (is het voorstel) en heeft de meeste kennis en zicht op de taken en het functioneren van de BOA's.
- De beleidsmatige aansturing, de regierol en de opdrachtgevende rol (indien van toepassing) kan gepositioneerd blijven binnen de afdeling Openbare Ruimte maar een positionering in de staf is niet onlogisch vanwege het voorstel van een gemeentelijk regieteam OOV, onder leiding van de bestuurlijke portefeuillehouder. Een definitieve keuze kan worden gemaakt als duidelijkheid bestaat over de te volgen (beleids- en organisatie)koers.

Voorstellen

- Maak een knip tussen beleidsmatige en operationele aansturing
- De operationele aansturing vindt bij voorkeur plaats door de Buitendienst (bij uitvoering in eigen huis) of bij een externe partij (bij uitvoering buiten eigen huis)
- Bij uitvoering buiten huis ontstaat een nieuwe taak, de opdrachtgevende rol.

3.4 Benodigde capaciteit

De huidige directe handhaving capaciteit bedraagt 2,67 fte. De aansturende, ondersteunende, coördinerende en beleidsmatige OOV-capaciteit bedraagt 1,5 fte⁴. Hiervan wordt 0,3 fte besteed aan operationele aansturing van de BOA's. Ten aanzien van de toekomstige benodigde capaciteit zijn de geschetste ontwikkelingslijnen leidend:

- In 2019 opstellen van een nieuw OOV-beleidskader.
- Investeren in nieuwe kwaliteiten en vaardigheden (informatieanalist en handhavingsgeneralist) in plaats van meer van het huidige toezicht.
- De gemeente heeft de regierol in de veiligheidsketen.
- De huidige takenlijst van de BOA's wordt aangepast/versmald.
- Bij uitvoering buiten huis ontstaat een nieuwe taak, de opdrachtgevende rol.
- Bij uitvoering binnen of buiten huis wordt geen substantieel kosten-/financieel voordeel gerealiseerd.

Huidig of nieuwe beleidslijn

In dit onderzoek kan niet definitief worden vooruitgelopen op de beleidsmatige keuzes in het nieuwe OOV-beleidsplan. Dit betekent dat voor de benodigde capaciteit gewerkt wordt met twee modellen:

1. Voorzetten van het huidige beleid
 - Meer toezicht (uitvoering van motie)
 - Herschikking van taken
2. Uitgaan van een nieuw beleidslijnen
 - Nieuwe accenten in het beleid
 - Herschikking van taken
 - Nieuwe kwaliteit, vaardigheden en taken

Dit leidt tot het onderstaande capaciteitsoverzicht. In de tabel is de capaciteit op taakniveau gepresenteerd. De vertaling naar functies (en eventueel personen) is hierbij buiten beschouwing gelaten. Uiteraard is een combinatie van taken in een functie mogelijk, mits sprake is van vergelijkbare vaardigheden en kennis.

Taken	Huidig capaciteit	Benodigde capaciteit huidig beleid	Benodigde capaciteit nieuw beleid
Beleidsmatige aansturing	1,2 fte	1,2 fte	1,2 fte
Operationele aansturing	0,3 fte	0,3 fte	0,3 fte
Regievoering			0,5 fte
Opdrachtgeverschap		0,2 fte*	0,2 fte*
BOA	2,67 fte	3,0 fte	1,5 fte

⁴ Formatief bedraagt de capaciteit 1,85 fte maar vanwege het borgen van de continuïteit als gevolg van de vacante functie OOV-medewerker zijn taken/werkzaamheden elders in de organisatie belegd.

Andere actoren in toezicht (w.o. Buitendienst, APV-adviseurs, RUD)		0,67 fte	0,67 fte
Data-analyse			0,5 fte
Generieke handhaving			0,5 fte
Totaal	4,17 fte	5,17 fte	5,17 fte

* In geval van uitvoering buiten huis. De capaciteit wordt binnen de capacitaire kaders opgevangen.

Toelichting op benodigde capaciteit

- De voorzetting van het huidig beleid met versterking met het toezicht leidt tot een extra fte BOA. Een objectieve norm voor de omvang van benodigde extra BOA-capaciteit is niet voorhanden maar hiermee wordt invulling gegeven aan de motie i.c. de wens tot meer toezicht.
- De herijking van de BOA-takenlijst en anders organiseren van toezichtstaken leiden tot een verschuiving van de capaciteit naar andere actoren in het toezicht. Dit is gebaseerd op:
 - Uitvoering door Buitendienst van afval/dumpingten betekent een overheveling van 15% van de BOA-capaciteit (0,4 fte)
 - Uitvoering door Buitendienst en andere actoren in het toezicht betekent een overheveling van 10% van de BOA-capaciteit (0,27 fte)
- Een andere aanpak van de parkeeroverlast kan leiden tot halvering van de huidige inzet van verkeer gerelateerde activiteiten i.c. 20% reductie van de BOA-capaciteit (0,5 fte)
- De nieuwe beleidslijn leidt tot nieuwe taken die ingevuld worden met een informatieanalist, een generieke handhavingsspecialist en een veiligheidsregisseur (in totaal 1,5 fte).
- Bij de nieuwe beleidslijn kan de benodigde BOA-capaciteit (1,5 fte) volgens het huidige verhouding intern – extern ingevuld worden (1,0 fte in eigen huis en 0,5 fte inhuur).

Kosten

Als de benodigde capaciteit wordt financieel wordt vertaald dan ziet de kostenberekening er als volgt uit:

Taken	Huidig capaciteit	Benodigde capaciteit huidig beleid	Benodigde capaciteit nieuw beleid
Beleidsmatige aansturing	€ 86.667	€ 86.667	€ 86.667
Operationele aansturing	€ 21.667	€ 21.667	€ 21.667
Regievoering			€ 32.500
Opdrachtgeverschap*			
BOA	€ 180.703	€ 203.037	€ 101.519
Andere actoren in toezicht (w.o. Buitendienst, APV-adviseurs, RUD)		€ 36.481	€ 36.481
Data-analyse			€ 32.500
Generieke handhaving			€ 32.500
Totaal	€ 289.036	€ 347.851	€ 343.833
Verschil tov huidige situatie		€ 58.815	€ 54.796

* In geval van uitvoering buiten huis. De capaciteit wordt binnen de capacitaire kaders opgevangen.

3.5 Toekomstig inrichtingsmodel

Drie varianten

Welke mogelijkheden, intern en extern, zijn er om de toekomstige BOA-capaciteit in te vullen i.c. te organiseren? In deze verkenning zijn de drie relevante varianten in ogenschouw genomen:

1. *Huidig (hybride) model:* de operationele aansturing en uitvoering vindt plaats door de BOA's in dienst van de gemeente, aangevuld met inhuur van BOA-capaciteit van een externe dienstverlener.
2. *Uitbestedingsmodel:* de operationele aansturing en uitvoering geschiedt door inhuur van BOA-capaciteit van een externe dienstverlener. De gemeentelijke BOA's komen daarbij in dienst van de externe dienstverlener.
3. *Samenwerkingsmodel lijn50-gemeenten:* de uitvoering geschiedt door een pool van gemeentelijke BOA's van de lijn50-gemeenten onder operationele aansturing van één van de gemeenten. Elk van de gemeenten behoudt een eigen gemeentelijk beleidskader. Indien nodig kan in de uitvoering gebruik worden gemaakt van flexibele inhuur van een externe dienstverlener.

Marktverkenning

De gemeente Eijsden-Margraten huurt BOA-capaciteit in van externe dienstverlener Sinvest BV. Sinvest BV levert ook BOA-diensten aan de gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals. Een korte scan naar vergelijkbare dienstverleners laat zien dat er verschillende andere externe aanbieders op dit vlak zijn (w.o. MB-all, Archytes, Leefomgeving, Handhaving Support BV). Bij een toekomstige inhuur/uitbesteding is het wenselijk een uitgebreidere marktverkenning te doen, eventueel opgevolgd door een aanbesteding. De marktverkenning moet in ieder geval duidelijk maken:

- *welke kwaliteiten en vaardigheden de externe partijen kunnen bieden of bereid zijn te ontwikkelen?*
- *welke partijen geïnteresseerd zijn in dienstverlening aan de gemeente Eijsden-Margraten inclusief de optie van overname van personeel?*

Huidig functioneren BOA's

Over het functioneren van de gemeentelijke BOA's bestaat bij de gemeentelijke betrokkenen onvrede en er wordt weinig tot geen perspectief op verbetering gezien. Op basis van dit gegeven ligt een investering in scholing/training van nieuwe vaardigheden/kwaliteiten van de huidige BOA's niet voor de hand.

De keuze van het inrichtingsmodel staat enerzijds formeel los van het huidige functioneren van de BOA's. Aan de andere kant kan dit feitelijk niet en is duidelijk dat het functioneren en het inrichtingsmodel uiteraard met elkaar te maken hebben. De volgende oplossingsrichtingen voor de huidige BOA's zijn daarbij beschikbaar:

1. Bij continuering van de uitvoering in eigen huis behoren – de voorgestelde – herijking/versmalling van de takenlijst en andere aansturing (door Buitendienst) tot de mogelijkheden.

2. Bij functioneren buiten eigen huis worden de BOA's (eventueel gedeeltelijk) ingezet op andere plekken dan de gemeente Eijsden-Margraten en vindt de operationele aansturing door een externe partij of andere gemeente plaats. Bij een uitbestedingsmodel betekent dat de BOA's in dienst treden van een externe partij, bij een samenwerkingsmodel blijven de BOA's in dienst van de gemeente.
3. Bij beëindiging van het functioneren als BOA zal, bij voorkeur in samenspraak met de BOA's, een passende oplossing gezocht moeten worden (andere functie, boven formatief, mobiliteitscentrum e.d.)

Het behoort niet tot de opdracht en taak van de onderzoekers om een oordeel uit te spreken over het huidige functioneren van de BOA's en welke oplossingsrichting de voorkeur geniet en wat tot de mogelijkheden behoort. Binnen de kaders van de opdracht kunnen de onderzoekers alleen volstaan met het definiëren van de oplossingsrichtingen en bij het voorstel van het inrichtingsmodel rekening houden met het gemeentelijk oordeel over het functioneren van de BOA's.

Voor- en nadelen

Elk van de inrichtingsvarianten heeft voor- en nadelen. In het huidige hybride model beschikken de BOA's over de gebiedskennis. Bij uitbesteding en samenwerking moet deze worden opgedaan. Hetzelfde geldt voor de kennis en het gebruik van de gemeentelijke systemen. Bij BOA's in huis zijn de lijnen kort naar het bestuur, de coördinator en andere disciplines. Afhankelijk hoe dit wordt gezien is dit een voor- of nadeel. Ten aanzien van de kosten constateren de onderzoekers geen wezenlijk verschil tussen de drie varianten; met uitbesteding of samenwerking wordt geen substantieel financieel voordeel behaald. Bij een uitbestedingsmodel kan een marktpartij worden geselecteerd die kan zorgen voor de benodigde kwaliteiten en vaardigheden. Daarnaast is er een grotere flexibele inzet van capaciteit mogelijk ten opzichte van de huidige situatie. Het uitbestedingsmodel is in vergelijking tot het samenwerkingsmodel ook relatief snel in te voeren. Een marktverkenning moet uitwijzen of marktpartijen bereid zijn om de huidige BOA's over te nemen. Bij het samenwerkingsmodel spelen de voordelen van een uitbestedingsmodel ook, alleen in mindere mate. Het samenwerkingsmodel vraagt wel dezelfde ambitie om de uitvoering op een grotere schaal te organiseren (dit is nog niet onderzocht). Verder betekent een samenwerkingsmodel een groter toezichtsgebied wat tot hogere vervoerskosten leidt.

Analyse

Op basis van een 'klinische' analyse van de voor- en nadelen geniet het uitbestedingsmodel de voorkeur, gevolgd door het samenwerkingsmodel en daarna het huidige hybride model. Het uitbestedingsmodel zorgt voor de benodigde flexibiliteit, kan relatief snel ingevoerd worden, er zijn waarschijnlijk afspraken te maken over de benodigde kwaliteiten en vaardigheden.

Maar er zijn ook andere factoren die een rol spelen bij de keuze van het inrichtingsmodel.

Ten eerste, de vraag of het huidige beleid wordt voortgezet of dat voor de visie op BOA's Nieuwe Stijl wordt geopteerd. Bij een voorzetting van het huidige beleid kan het huidige (hybride) model als inrichtingsvariant dienen. De motie gaat hier bijvoorbeeld ook vanuit (en geeft als alternatief het

samenwerkingsmodel). Bij het hybride model heeft het wel de voorkeur om de extra capaciteit in te huren (in plaats van in eigen dienst te nemen), tot een taakversmalling te komen en andere actoren een taak in de uitvoering te geven. Verder is een voorwaarde dat het ambitieniveau passend blijft bij de huidige kwaliteiten in de uitvoering. Bij het volgen van de visie BOA's Nieuwe Stijl zijn de onderzoekers van mening dat handhaving van het huidige hybride model weinig realistisch is. De gevraagde flexibilisering en kwaliteiten en vaardigheden kunnen door de huidige BOA-capaciteit (en huidige inhuur) niet worden geleverd. Het uitbestedingsmodel en in tweede instantie het samenwerkingsmodel bieden betere perspectieven.

Ten tweede, de vraag hoe met de onvrede over het functioneren van de huidige gemeentelijke BOA-capaciteit wordt omgegaan. Eenvoudig gesteld, kan een uitbestedingsmodel een oplossing zijn maar hiervoor moet een externe partij ook openstaan. Maar als een oplossing in huis wordt gevonden dat ziet het perspectief van een hybride model ook weer anders uit.

Ten derde, een aantal aspecten is nog onbekend. Dit geldt voor een externe partij die al dan niet open staat voor overname van personeel. Maar ook het aspect of er de bereidheid is bij de lijn50-gemeenten om deze weg te bewandelen.

Samenvattend stellen de onderzoekers vast dat:

- Het uitbestedingsmodel de meeste garanties biedt voor het realiseren van de visie BOA's Nieuwe Stijl maar dat een aantal onduidelijkheden opgelost dienen te worden en een aantal onbekendheden onderzocht dienen te worden.
- Het samenwerkingsmodel lijkt voor de uitvoering van de visie BOA's Nieuwe Stijl een goed alternatief. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit terecht is.
- Als het huidige beleid wordt voortgezet en voor extra toezicht wordt gekozen, een geaccepteerde oplossing voor de huidige BOA's beschikbaar is en de voorgestelde taak- en organisatiewijzigingen worden doorgevoerd dan is een hybride model ook een realistisch alternatief.

Vervolgaanpak en implicaties

Uit welke stappen moet een vervolgaanpak bestaan. In de onderstaande tabel is de vervolgaanpak op hoofdlijnen per inrichtingsmodel geschetst.

Huidig hybride model	Uitbestedingsmodel	Samenwerkingsmodel
✓ Vaststelling oplossingsrichting huidige BOA's	✓ Vaststelling oplossingsrichting huidige BOA's	✓ Vaststelling oplossingsrichting huidige BOA's
✓ Doorvoeren maatregelen (herijking en herverdeling van taken)	✓ Opstellen beleidsplan	✓ Opstellen beleidsplan
	✓ Uitvoeren marktverkenning (inclusief bereidheid overname personeel)	✓ Verkennen potentie, intenties en uitgangspunten voor samenwerking

	✓ Uitvoeren van aanbesteding (meerdere partijen)	✓ Aanstellen kwartiermaker
	✓ Opstellen van dienstverleningsovereenkomst en SLA	✓ Opstellen samenwerkingsovereenkomst en SLA
	✓ Organisatie inrichten volgens BOA's Nieuwe Stijl	✓ Organisatie inrichten volgens BOA's Nieuwe Stijl
	✓ Vormgeven van opdrachtgeverschap	✓ Vormgeven van opdrachtgeverschap

Een vervolgaanpak vraagt voor een deel werkzaamheden die vallen onder de reguliere taken van de betrokkenen. Voor het uitvoeren van de nader verkenning van het samenwerkings- en uitbestedingsmodel zal capaciteit (0,5 fte) dan een inhuurbudget (€ 40.000) beschikbaar gesteld moeten worden. De planning is erop gericht op uiterlijk 1 juli 2019 een definitieve keuze te kunnen maken.

3.6 Advies voor deze fase

Zoals in de inleiding is beschreven, is tijdens het onderzoek duidelijk geworden dat nadere keuzes en nadere verkenning nodig zijn om tot een definitief advies over de toekomstige beleids- en organisatiekoers te komen. Het onderstaande advies moet dan ook worden gelezen als het advies in deze fase van het onderzoek. Een vervolgtraject is immers nodig. De onderzoekers adviseren:

- I. Een standpunt in te nemen over de gewenste en haalbare oplossingsrichting voor de onvrede over het functioneren van de huidige BOA's.
- II. De visie BOA Nieuwe Stijl te omarmen en uit te werken in een nieuw beleidsplan voor 1 juli 2019.
- III. De benodigde capaciteit van 5,17 fte als capacitair kader vast te stellen als de visie BOA Nieuwe Stijl wordt omarmt. Dit vraagt een structureel formatiebudget van € 60.000..
- IV. Het voorbereiden en de interne organisatorische maatregelen (herijking en verdeling van taken en aansturing). Het is efficiënt om deze maatregelen in te voeren als een definitief besluit is genomen over enerzijds de beleidsmatige koers (handhaven we het huidige beleid of omarmen we de visie op BOA Nieuwe Stijl?) en anderzijds de organisatorische koers (in eigen huis, of uitbesteden dan wel samenwerken?).
- V. Het uitbestedingsmodel als voorkeursmodel te duiden maar een definitieve keuze te maken op basis van een vervolgtraject waarbij zowel het samenwerkings- als uitbestedingsmodel en de onbekende factoren worden onderzocht. De uitvoering van het vervolgtraject vindt in dezelfde periode plaats als de ontwikkeling van een nieuw beleidsplan. Hiermee kan worden gekoerst op een definitieve keuze voor de zomer van 2019.
- VI. Voor de uitvoering van de vervolgaanpak capaciteit (0,5 fte) of inhuurbudget € 40.000 vrij te maken

Bijlage 1: Motie “Uitbreiding en kwaliteitsverbetering BOA-inzet”

De raad in vergadering bijeen op 6 november 2018

Behandelende de Programmabegroting 2019-2022

Constaterende dat:

- De gemeente onvoldoende mankracht heeft om handhavend op te treden
- Daardoor pas gehandhaafd wordt nadat burgers een officiële klacht hebben ingediend
- In de VTH-nota een zowel kwantitatief als kwalitatief tekort is geconstateerd
- Er onvoldoende ruimte is in de organisatie om dit in te vullen

Overwegende dat:

- Daardoor raad en college ongeloofwaardig overkomen op de inwoners
- De inwoners elkaar moeten aanklagen
- Dit niet een situatie is die inwoners verbindt en daardoor dus ongewenst

Draagt het college op:

1. Een ambitiedocument aan te reiken met betrekking tot de BOA Toezicht en Handhavingsactiviteiten met als voorwaarden:
 - Pro-actief handhaven
 - Versterken kwaliteit
 - Verhogen slagkracht
2. De lokale BOA's te handhaven in het gemeentelijk personeelsbestand of hierin samenwerking met de Lijn50-gemeenten te zoeken
3. De BOA's in te zetten in de voor hen bekende regio
4. Het opleidingsniveau te verhogen mogelijk onder leiding van de Nationale Politie
5. De raad te berichten hierover vóór 1 april 2019

Bijlage 2: Geïnterviewden

- Dhr. D. Akkermans, Burgemeester
- Dhr. F. Kool, Adjunct directeur
- Dhr. T. Ruijters, Hoofd afdeling Openbare Ruimte
- Dhr. R. Palmen, Teamleider Buitendienst
- Dhr. D. Heuts, Medewerker Openbare Orde & Veiligheid
- Dhr. E. Duijsens, BOA
- Dhr. P. Bemelmans, BOA