



**SIGNIFICANT
PUBLIC**

HIEMSTRA & DE VRIES

BEVINDINGEN ONDERZOEK EVALUATIE PILOT VERKEERSHANDHAVING BOA'S

AUTEUR(S)

Vicky Drost, Suzanne Kluft, Lisa Rockx, Derk Stegeman en Veerle van de Winckel

KENMERK

003355/VD/sb

DATUM

21 juli 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond, aanleiding en context	3
1.2	Onderzoeksvragen en scope van het onderzoek	3
1.3	Onderzoeksaanpak	4
2	Bevindingen	7
2.1	Boa's handhaven effectief en efficiënt op de pilotfeiten	7
2.2	Nalevingsgedrag en verkeersveiligheid	10
2.3	Samenwerking tussen gemeenten, politie en OM	16
3	Conclusies en aanbevelingen	19
3.1	Conclusies	19
3.2	Aanbevelingen	21
	Bijlage 1. Respondenten	23

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 zorgen deze verdelingen 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 verkeersovertredingen waar zij niets tegen mogen utrichten, terwijl de burgers wel actie verlangen. Al sinds de totstandkoming van de gemeentelijke handhaving is de beroepsgroep in ontwikkeling. De boa's krijgen steeds meer bevoegdheden en werken vaker samen met de politie. Met name tijdens de coronapandemie werd er steeds vaker een beroep op de boa gedaan.

In 2019 is de motie Van Dam aangenomen over het uitbreiden van het takenpakket van boa's op het vlak van verkeershandhaving. In de motie is de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) verzocht om met de gemeente Utrecht te kijken of een meer flexibele inzet van gemeentelijke boa's mogelijk is in het verkeer. De pilot is geëvalueerd¹ en uit deze evaluatie bleek dat de pilot een succes was.

Gezien de positieve resultaten uit de pilot verkeershandhaving door boa's in Utrecht besloot het ministerie van JenV de pilot te verbreden naar vijf andere gemeenten:

¹ Verkeershandhaving door boa's. Eindrapportage evaluatie pilot gemeente Utrecht. Hiemstra en de Vries, in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (december 2021).

Breda, Harderwijk, Schouwen-Duiveland, Venlo en Zaanstad. In deze gemeenten handhaven de boa's, bij wijze van pilot, op extra feitcodes die zien op:

- a. Het gebruik van de mobiele telefoon op de fiets;
- b. Door rood licht fietsen (twee soorten verkeerslichten);
- c. Niet voeren van fietsverlichting (of het voeren van knipperend licht);
- d. Door rood licht lopen.

De pilots startten in januari 2023² en zijn in alle gemeenten afgetrapt met communicatie naar burgers over de werkwijze en rol van de boa's bij de handhaving op deze feiten. Ook een instructie van boa's, in samenwerking met de politie, was onderdeel van de eerste fase van de pilots. Vervolgens is een waarschuwingsperiode van twee weken gehanteerd. Hierin werden controles gehouden, maar alleen nog waarschuwingen uitgedeeld en geen boetes. Na deze periode zijn de boa's begonnen met het beboeten van overtredingen.

1.2 Onderzoeksvragen en scope van het onderzoek

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om inzicht te geven in de opbrengsten uit de pilots, te adviseren over wenselijkheid van het permanent uitbreiden van de bevoegdheden van boa's op de genoemde feiten en te adviseren over de randvoorwaarden om dit te doen.

² Met uitzondering van Harderwijk, waar ze medio februari zijn gestart.

Het ministerie van JenV heeft het samenwerkingsverband tussen Significant Public en Hiemstra en De Vries gevraagd de pilots te evalueren. Omdat het onderzoek nadrukkelijk een kwantitatief en kwalitatief component kent hebben Significant Public en Hiemstra en de Vries de samenwerking gezocht. Significant Public heeft veel ervaring met kwantitatieve data-analyse en mixed methods evaluatieonderzoek, en Hiemstra en de Vries brengt expertise in op het gebied van samenwerkings- en organisatievraagstukken.

Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdvragen:

1. Draagt de handhaving door de boa's bij aan effectieve en efficiënte handhaving op de betreffende overtredingen?
2. Draagt de handhaving door de boa's bij aan het nalevingsgedrag op de betreffende overtredingen en wat betekent dit voor de verkeersveiligheid?
3. Wat is er nodig in de samenwerking tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie voor succesvolle handhaving op de feitcodes?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek bestaat uit een nulmeting en een eenmeting, waarin we de situatie voorafgaand en na enkele maanden handhaven vergelijken. Voor deze nul- en eenmeting gebruiken we voor alle vijf de pilotgemeenten zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden.

1.3.1 Kwalitatieve onderzoeksmethoden

Het kwalitatieve onderdeel van dit evaluatieonderzoek bestaat uit individuele interviews, groepsinterviews, een observatie en een enquête:

- a. Individuele interviews met de projectleiders (afgenomen bij de nulmeting en bij de eenmeting, bij iedere pilotgemeente);
- b. Groepsinterviews met de boa's (afgenomen bij de nulmeting en bij de eenmeting, bij iedere pilotgemeente);
- c. Groepsinterviews met direct toezichthouders van de politie en toezichthouders van het Openbaar Ministerie (OM) (afgenomen bij de nulmeting en bij de eenmeting);
- d. Observatie bij een handhavingsactie in één van de pilotgemeenten;
- e. Individueel interview met de teamleider van het basisteam uit één van de pilotgemeenten;
- f. Individueel interview met een wijkagent uit één van de pilotgemeenten;
- g. Vragenlijst onder alle boa's uit de pilotgemeenten (afgenomen bij de eenmeting).

De nulmetinggesprekken met **projectleiders en boa's** hadden tot doel om een beeld te krijgen bij de situatie voor aanvang van de pilot (de werkpactijk, de problematiek, hoe de samenwerking tussen gemeente, boa's en politie verloopt), hoe de betrokkenen aankijken tegen de pilot en welke verwachtingen zij hebben. Daarnaast hebben we besproken of er, naast de algemene indicatoren waar we op meten in het onderzoek, nog specifieke indicatoren voor de lokale situatie zijn waaraan het succes van de pilot is af te meten.

Tijdens de effectmeting (eenmeting) hebben we dezelfde personen gesproken over hun ervaringen met de pilot, de succesfactoren, aandachtspunten en de mogelijke effecten die zij hebben waargenomen. Dezelfde thema's zijn ook teruggekomen in de **vragenlijst aan de boa's**. De vragenlijst is uitgezet onder 116 boa's en door 64 boa's volledig ingevuld, 3 boa's hebben een deel van de vragen beantwoord. Dit betekent een respons van 55%.

In de **interviews met (direct) toezichthouders** hebben we gesproken over de toezichthoudende rol die zij vervullen en welke vorm deze heeft gedurende de pilot. Onderwerpen van gesprek waren ook mogelijke risico's en randvoorwaarden van de pilot en eventuele landelijke uitbreiding van het takenpakket van boa's. Ook de samenwerking tussen boa's, hun teamleiders, de politie en het OM kwam ter sprake.

In maart 2023 zijn we op **werkbezoek** geweest in Breda bij een handhavingsactie waar boa's samen met de politie een controle op de pilotfeiten hielden. Hier spraken we o.a. **specialist verkeersveiligheid van het basisteam, toezichthouder politie, teamleider boa's en een aantal boa's** die aanwezig waren bij de controle. Het werkbezoek gaf beeld bij de handhaving op de feitcodes en we hebben nadrukkelijk stilgestaan bij de samenwerking en afstemming tussen politie en boa's in de praktijk.

Tot slot hebben we **twee interviews met de teamleider van het basisteam en een wijkagent** gevoerd. Hierin bespraken we hun ervaring in de samenwerking met boa's, zowel binnen als buiten de pilot, en hun visie over de wenselijkheid van het uitbreiden van de bevoegdheden van de boa's met de pilotfeiten.

Met een werkgroep waarin vertegenwoordigers namens de vijf pilotgemeenten, gemeente Utrecht, OM, Politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid aanwezig vertegenwoordigd waren is het plan van aanpak voor de evaluatie, de tussentijdse inzichten en de conceptrapportage besproken. We hebben de (tussentijdse) inzichten met hen geduid, gevalideerd en aangescherpt.

1.3.2 Kwantitatieve onderzoeksmethoden

We verzamelden kwantitatieve data over de situatie voor de start van de pilot en aan het eind van de evaluatieperiode. Het betreft de volgende gegevens:

- a. Data van het CJIB over het aantal opgelegde boetes door de politie en boa's voor de in de pilot relevante feiten in de periode 2020 tot januari 2023 en gedurende de pilotperiode;
- b. Data van het Openbaar Ministerie over het aantal beroepen en de verdere afhandeling daarvan;
- c. Data over de naleving met betrekking tot de relevante feiten die zijn vastgesteld op basis van veldwerk. We vroegen bureau Meetel om met behulp van camera's in drie van de pilotgemeenten een nulmeting en effectmeting uit te voeren naar het nalevingsgedrag van de burgers op de pilotfeiten.

1.3.3 Aandachtspunten bij de onderzoeksaanpak

Het is belangrijk om een aantal aandachtspunten te benoemen die mogelijk een effect hebben op de uitkomsten van het onderzoek.

- a. Het onderzoek zegt iets over de handhaving in slechts vijf gemeenten.
- b. De tellingen van bureau Meetel zijn momentopnames: om een effect op nalevingsgedrag te meten, heeft bureau Meetel tweemaal, aan het begin en aan het einde van de pilot, (voor de weggebruiker onzichtbare) tellingen uitgevoerd in het verkeer. We houden er in de duiding van de cijfers rekening mee dat dit een momentopname is. De pilotperiode is mogelijk te kort om een objectief verschil te zien in het nalevingsgedrag. Om wezenlijk verschil te zien, is monitoring over een langere periode nodig. Bovendien hebben de metingen van Meetel plaatsgevonden op één locatie in de betreffende gemeente. In totaal is dus op drie locaties gemeten.
- c. Betrouwbare data over het effect op de verkeersveiligheid op korte termijn ontbreken, het effect op lange termijn is op dit moment nog niet bekend. We kunnen op basis van deze pilot geen harde uitspraken doen over het effect op de verkeersveiligheid.
- d. Voor de pilot geldt dat we te maken hebben met seizoenseffecten. De pilot loopt slechts het eerste halfjaar van 2023. Het is aannemelijk dat weersomstandigheden invloed hebben op het aantal fietsers, maar ook op hoe vaak fietsers door rood rijden of hun telefoon gebruiken. Hierdoor is voorzichtigheid geboden met het vergelijken van de cijfers. Daarnaast blijft het langer licht in de loop van de pilot, wat ook effect heeft op het aantal gemeten overtredingen.
- e. Het onderzoek is deels gebaseerd op een zelfevaluatie. Dit kan de objectiviteit van de resultaten beïnvloeden.
- f. Ook andere interventies kunnen van invloed zijn geweest op het nalevingsgedrag van de burgers. Los van de geïntensiverde handhaving door boa's, was eveneens een communicatiecampagne onderdeel van de pilot. Doel van deze campagne was om burgers aan te zetten tot veilig gedrag in het verkeer. Via social media, lokale nieuwsbladen en campagneposters is hier

aandacht voor geweest en in sommige gemeenten zijn fietslampjes uitgedeeld. Bij het meten van de effecten van de pilot op het gedrag van burgers is het niet mogelijk om uit te splitsen wat de invloed is geweest van deze campagne en wat de invloed van de handhaving door boa's was.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van het onderzoek, geclusterd naar de drie hoofddoelstellingen:

- a. De effectiviteit en efficiëntie van de handhaving op de pilotfeiten (paragraaf 2.1);
- b. Het nalevingsgedrag en verkeersveiligheid (paragraaf 2.2);
- c. De kaders en randvoorwaarden rondom de samenwerking tussen de betrokken partijen (paragraaf 2.3).

We starten iedere paragraaf met een korte uitleg over wat we wel en niet bespreken ter beantwoording van de deelvraag.

2.1 Boa's handhaven effectief en efficiënt op de pilotfeiten

Op basis van de interviews en de enquête die we hebben gehouden, hanteren we het volgende onderscheid:

- a. **Effectieve handhaving:** hiermee bedoelen we onder andere of het boa's lukt om de overtreder staande te houden, het gesprek te voeren en de waarschuwing of boete uit te delen (of te kiezen dit juist niet te doen). De effectiviteit zegt in deze nog niets over het effect ervan: dus het nalevingsgedrag. Dit komt in paragraaf 2.2 aan bod.
- b. **Efficiënte handhaving:** hiermee bedoelen we of de boa's op een efficiënte wijze handhaven op de pilotfeiten: kiezen ze een logische locatie (druk kruispunt, surveillanceplek uit het zicht, et cetera), kunnen ze de extra bevoegdheden gebruiken zonder dat dit ten koste gaat van andere werkzaamheden?

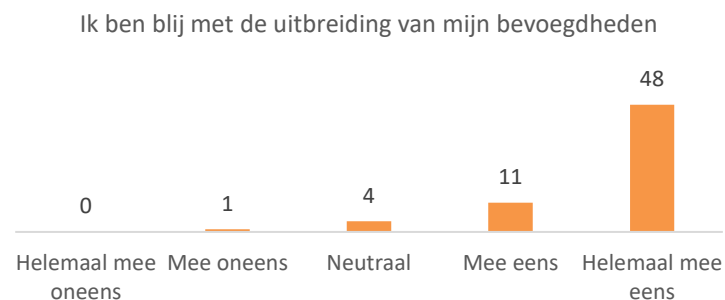
Effectiviteit en efficiëntie sluiten veel op elkaar aan. Het zegt voornamelijk iets over de kwaliteit van de handhavingsactie en vaardigheid van de boa.

2.1.1 Gemeenten positief vooraf, toezichthouders politie en OM kritischer

Tijdens de nulmeting gaven boa's aan enthousiast te zijn over de pilot, ze wilden graag aan de slag. Ze gaven aan dat zijzelf en hun collega's goed in staat zijn om de pilot naar behoren uit te voeren. In enkele gemeenten gaven de boa's aan al te handhaven op gelijksoortige overtredingen, zoals fietsen in een voetgangersgebied. Het handhaven op de pilotfeiten vraagt voor hen geen andere vaardigheden. Ook de teamleiders waren overtuigd dat de boa's over voldoende kennis en kunde beschikken om effectief te kunnen handhaven op de pilotfeiten. In een aantal gemeenten was er wel zorg van teamleiders dat boa's uit gedrevenheid mogelijk achter doorfietsers aan zouden gaan bij een staandehouding. Hier is vooraf door de teamleiders in de teams aandacht voor geweest. In het gesprek met de direct toezichthouders van de politie en toezichthouders van het OM werden zorgen geuit over de kwaliteit van de opleiding en de vakbekwaamheid van boa's.

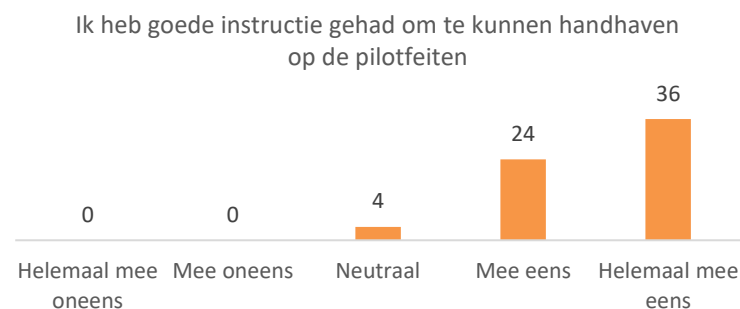
2.1.2 Boa's zijn enthousiast over de nieuwe bevoegdheden en ervaren dat ze voldoende toegerust en opgeleid zijn

Tijdens de eenmeting hebben we opnieuw interviews gehouden met teamleiders, boa's en (direct) toezichthouders. In aanvulling daarop hebben we ook een enquête onder alle 116 boa's uit de pilotgemeenten uitgezet. De eerste indruk vanuit de boa's was erg positief. Zowel uit de gesprekken als uit de enquête kwam naar voren dat de boa's blij zijn met de uitbreiding van de bevoegdheden (zie Figuur 1).



Figuur 1. Resultaten in aantallen boa's op de stelling: "Ik ben blij met de uitbreiding van mijn bevoegdheden" (n=64)

De teamleiders erkenden dit enthousiasme in hun gehele team. Zij gaven ook aan dat de pilot, zoals ze verwacht hadden, goed is verlopen. In alle gemeenten hebben boa's instructie gehad van de politie over het handhaven op de specifieke feiten en de veiligheidsinstructies die daarbij gelden (op één gemeente na waar de teamleider, die zelf bij de politie heeft gewerkt, de instructie gaf). Een ruime meerderheid van de boa's was het (helemaal) eens met de stelling dat ze een goede instructie hebben gehad (zie 2.3).



Figuur 2. Resultaten in aantallen boa's op de stelling: "Ik heb goede instructie gehad om te kunnen handhaven op de pilotfeiten" (n=64)

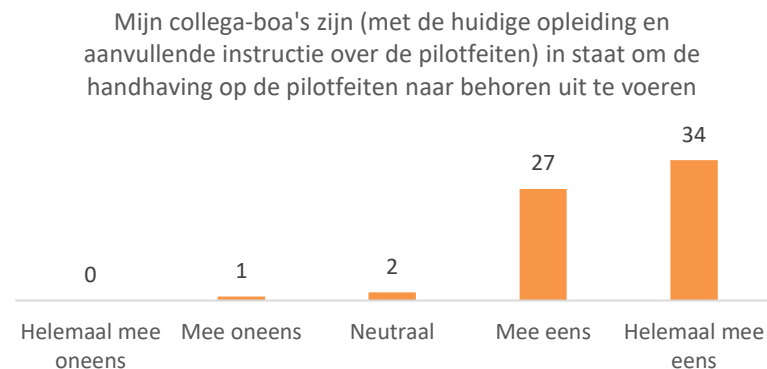
De teamleiders gaven in de gesprekken aan dat boa's zich bewust moeten zijn van hun bevoegdheden. "Hoewel de boa's soms te maken hebben met doorrijders, gebeurt het in praktijk niet dat boa's een achtervolging inzetten of de fietser alsnog geforceerd laten stoppen", verklaarde een teamleider. Wel kwam het signaal van een incident dat er in een van de gemeenten handhavingsauto's door het rode licht hebben gereden en met te hoge snelheid door de bebouwde kom reden terwijl ze daar geen RVV-ontheffing voor hebben. Dit is met de boa's besproken.

Aandacht voor veiligheid bij handhaving

De handhavers maken tijdens hun controles gebruik van reflecterende steekvesten om hun zichtbaarheid te vergroten. De controlelocatie zetten ze af met pionnen en er wordt indien nodig een veilige werkruimte gecreëerd met behulp van voertuigen. Om in het donker stoptekens te geven, maken handhavers gebruik van een zaklamp met oranje kegel. De handhavers benaderen de fietsers pas nadat ze zeker zijn dat de fietser gaat stoppen. Als de fietser niet stopt, zal de handhaver niet achter de fietser aan gaan en zal er geen onnodig risico genomen worden. Indien de fietser wel stopt, zal de handhaver de fietser naar een veilige plek leiden om de bon uit te schrijven.

Zoals eerder aangegeven, uitten de direct toezichthouders enkele zorgen over de opleiding en vakbekwaamheid van de boa's. Deze zorgen hebben we getoetst bij de boa's en hun teamleiders. De boa's gaven aan dat hun opleiding tegenwoordig goed aansluit op de bredere ontwikkeling van de boa's, die er de afgelopen jaren al veel bevoegdheden bij hebben gekregen, bijvoorbeeld de geweldsbevoegdheid. Hier zijn aparte, verplichte opleidingen voor ontwikkeld. Daarnaast geeft een teamleider aan dat tegenwoordig in sollicitatieprocedures van boa's wordt gekeken naar opleiding en capaciteiten die aansluiten bij de omschrijving van de hedendaagse boa. Hierbij wordt ook gekeken naar de mate waarin de boa een verbaliseringsgesprek kan voeren.

Op de vraag aan de boa's of zij vinden dat hun collega-boa's in staat zijn om de handhaving op de pilotfeiten naar behoren uit te voeren, geeft 95% een positief antwoord (zie Figuur 3).



Figuur 3. Resultaten in aantallen boa's op de stelling: "Mijn collega-boa's zijn (met de huidige opleiding en aanvullende instructie over de pilotfeiten) in staat om de handhaving op de pilotfeiten naar behoren uit te voeren" (n=64)

Samengevat zien we dat boa's en hun teamleiders aangeven dat boa's goed in staat zijn om effectief te handhaven op de pilotfeiten. Ze zijn goed opgeleid en hebben een duidelijke instructie van de politie gehad. Daarnaast handhaven de meeste boa's al op enige vorm van verkeersovertredingen en geven ze aan dat zij en hun collega's goed in staat zijn om te kunnen handhaven op de nieuwe feiten. Tijdens de handhaving op de pilotfeiten zijn er geen incidenten geweest. Ook het aantal bezwaren en beroepen op de door boa's uitgedeelde boetes is op het moment van schrijven van dit rapport niet hoger dan op de boetes uitgedeeld door de politie (zie 2.2).

2.1.3 Boa's geven aan op efficiënte wijze te kunnen handhaven op de pilotfeiten

Boa's geven in de interviews aan goed in staat te zijn een slimme locatie te kiezen. Ze kwamen er snel achter dat een bepaalde handhavingslocaties niet goed geschikt was. Zo bleek er bijvoorbeeld in een pilotgemeente een snelle vluchtroute voor fietsers waar de boa's met de auto niet konden komen. De boa's en teamleider bespraken dit onderling zodat iedereen daarvan kan leren. Dit soort leerervaringen hoorden we vaker terug in de interviews. Zo bekeurde een boa een fietser die in tegengestelde richting overstak terwijl het verkeerslicht aan de kant van de boa rood was. Een dergelijke bekeuring houdt echter geen stand omdat de boa niet kon weten of het verkeerslicht aan de kant van de fietser ook rood was. Ook dit werd in het team gedeeld en besproken om zo de efficiëntie van de handhaving te verbeteren.

2.1.4 Identiteitscontrole vormt een obstakel in de efficiënte samenwerking

Wanneer een boa op straat bij een verkeersovertreding een boete wil uitschrijven, moet hij de identiteit van de overtreder kunnen vaststellen. Wanneer een persoon geen identiteitsbewijs bij zich heeft, komt nu de politie erbij om de identiteit vast te stellen. Dit is een bekend probleem en het ministerie van JenV werkt eraan dat boa's zelfstandig de identiteit kunnen vaststellen: "Om ervoor te zorgen dat boa's dit zelfstandig kunnen doen, krijgen zij toegang tot het rijbewijsregister van de Dienst Wegverkeer (RDW). Zo kunnen gemeentelijke handhavers, publieke groene boa's en ov-boa's naar verwachting in de loop van 2023 zelfstandig de identiteit van een persoon vaststellen, mits deze persoon beschikt over een rijbewijs.³

³ Brief van minister van Justitie en Veiligheid naar de Tweede kamer, 23 juni 2022, Voortgangsbrief boa's juni 2022.

2.1.5 *Het toevoegen van de nieuwe feitcodes ervaren de boa's als een welkome toevoeging*

De boa's geven aan dat het handhaven op de nieuwe feiten niet ten koste gaat van het reguliere werk. Alleen gedurende de opstartperiode van de pilot werden er statische controles uitgevoerd, waardoor de boa's gedurende die controle niet elders beschikbaar waren. Later werd de handhaving meegenomen in hun reguliere ronde door de wijk en werd het onderdeel van het vaste takenpakket. In een enkele gemeente benoemden de boa's dat zij, met name in de winterperiode, rustiger zijn met werkzaamheden en de extra handhavingstaken daarom voor hen een wenselijke toevoeging zijn.

Tot slot benoemen de boa's dat zij dit werk zijn gaan doen om een bijdrage te kunnen leveren aan de leefbaarheid en veiligheid in hun gemeente. Deze uitbreiding van hun takenpakket draagt hieraan bij.

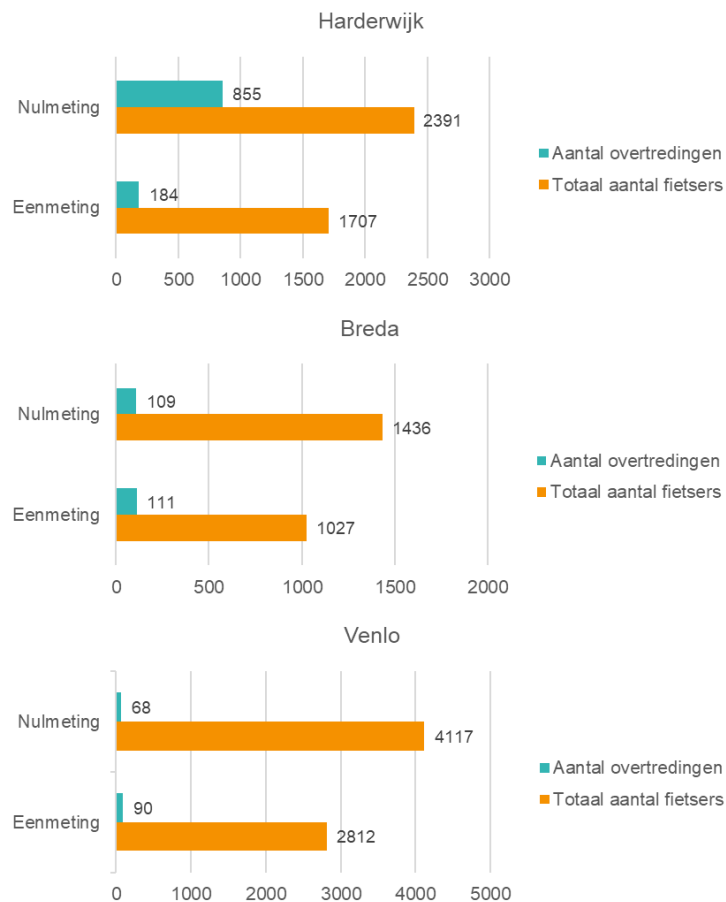
2.2 **Nalevingsgedrag en verkeersveiligheid**

Zoals eerder in deze rapportage ook is benoemd, is het moeilijk om in een kortlopende pilot als deze uitspraken te doen op impactniveau, zoals bijvoorbeeld een toename van de verkeersveiligheid. Ook harde conclusies over nalevingsgedrag zijn moeilijk te trekken op basis van een pilot met een dergelijk korte doorlooptijd. In deze paragraaf bespreken we het nalevingsgedrag en de verkeersveiligheid op basis van de gegevens van Meetel, het CJIB, het OM en van de gemeenten. Deze kwantitatieve gegevens vullen we aan met de ervaringen die we hebben opgehaald uit de gesprekken met boa's en de enquête.

2.2.1 *Het aantal overtredingen voor en na de pilot laat nog geen duidelijke trend zien, hiervoor zouden meerdere metingen over een langere periode nodig zijn*

Bureau Meetel heeft in drie gemeenten camera's opgehangen en gedurende een week het verkeer op één locatie per gemeente gefilmd. Vervolgens is voor iedere gemeente één dag geanalyseerd. Hiervoor is de dag gekozen dat er het meeste verkeer was. De drie gemeenten zijn geselecteerd door het ministerie van JenV in afstemming met de projectleiders van de gemeenten. De gemeente heeft daarna de locatie aangegeven voor het plaatsen van de camera. Bijvoorbeeld omdat op die locatie veel schoolgaand verkeer fietst. De datum die is gekozen voor de nulmeting is 20 december 2022. Voor de eenmeting is 14 maart 2023 aangehouden. We benadrukken dat de getallen van de gemeenten onderling niet met elkaar te vergelijken zijn, omdat de locaties waar is gemeten heel divers zijn.

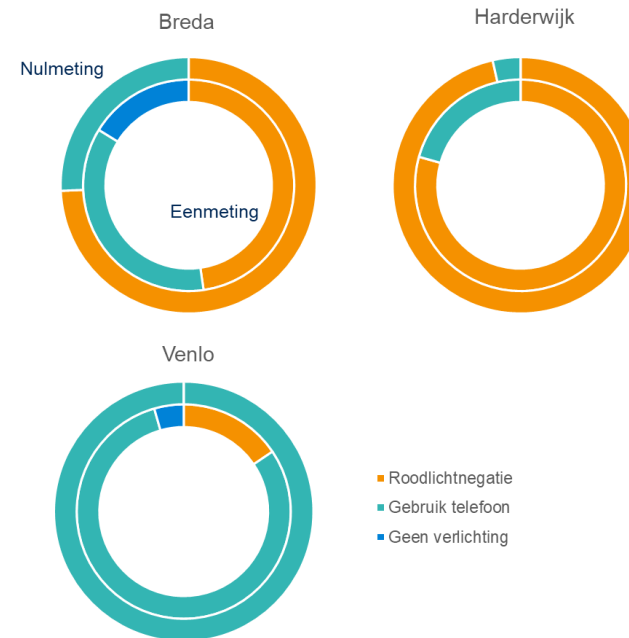
Figuur 4 geeft een overzicht van de getelde fietsers en het aantal overtredingen in de nulmeting en de eenmeting in de drie gemeenten waar een meting uitgevoerd is. In Breda is het overtredingspercentage 8% in de nulmeting en 11% in de tweede meting. In Venlo was het percentage 2% in de nulmeting en in de tweede meting 3%. In Harderwijk is in de nulmeting een opvallend hoog aantal overtredingen geteld, wat een overtredingspercentage van 36% opleverde. Met 11% in de eenmeting lijkt dit een relatief grote afname. Omdat de tellingen gebaseerd zijn op één dag kan het goed zijn dat de nulmeting niet het meest representatieve beeld weergeeft. De aantallen overtredingen voor en tijdens de pilot laten nog geen duidelijke trend zien.



Figuur 4. Aantal fietsers en getelde overtredingen in de nulmeting en eenmeting

Figuur 5 geeft de verdeling weer van de overtredingen over de verschillende feitcodes. Waar in de nulmeting (de buitenste ring van de figuur) vooral roodlichtnegatie en gebruik van de telefoon op de fiets is waargenomen, is er in de eenmeting (de binnenste ring van de figuur) ook het ontbreken van verlichting geteld. Dit is opvallend, gezien het feit dat het ten tijde van de eenmeting langer licht was. Uit de interviews en de cijfers komt naar voren dat er tijdens de statische controles,

waarop is ingezet in de eerste maanden van de pilot, het meeste boetes zijn uitgedeeld voor het fietsen zonder verlichting.



Figuur 5. Verdeling type overtreding in de nulmeting en eenmeting per gemeente

2.2.2 *Op basis van de statische controles lijkt het aantal geschreven boetes door boa's voornamelijk iets hoger dan bij de handhaving door politie, maar monitoring van de dynamische controles is nodig voor harde conclusies*

Voor het schetsen van een beeld van de handhaving hebben we bij de gemeenten opgevraagd hoeveel waarschuwingen er zijn uitgedeeld in de maanden januari tot en met maart. Dit overzicht geven we in *Tabel 1*. In *tabel 2* overzicht boetes uitgedeeld tijdens de pilot zijn het aantal uitgedeelde boetes weergegeven per gemeente in de maanden januari tot en met april. Deze gegevens hebben we opgevraagd bij het CJIB. Van het aantal boetes is ook het gemiddelde per maand weergegeven. De gemeenten zijn niet onderling met elkaar te vergelijken. De grotere gemeenten laten logischerwijs hogere aantallen zien. In Harderwijk is de pilot later opgestart, waardoor de aantallen in januari nul zijn.

		Januari	Februari	Maart
Waarschuwingen	Breda	256	16	35
	Harderwijk	0	37	63
	Schouwen-Duiveland	36	2	3
	Venlo	145	81	25
	Zaandam	93	2	17

Tabel 1. Overzicht waarschuwingen uitgedeeld tijdens de pilot

	Januari	Februari	Maart	April	Totaal	Gemiddelde per maand (feb-april)
Breda	81	176	330	240	827	249
Harderwijk⁴	0	0	41	31	72	36
Schouwen-Duiveland	13	36	28	16	93	27
Venlo	38	59	20	58	175	46
Zaandam	18	27	58	77	180	54

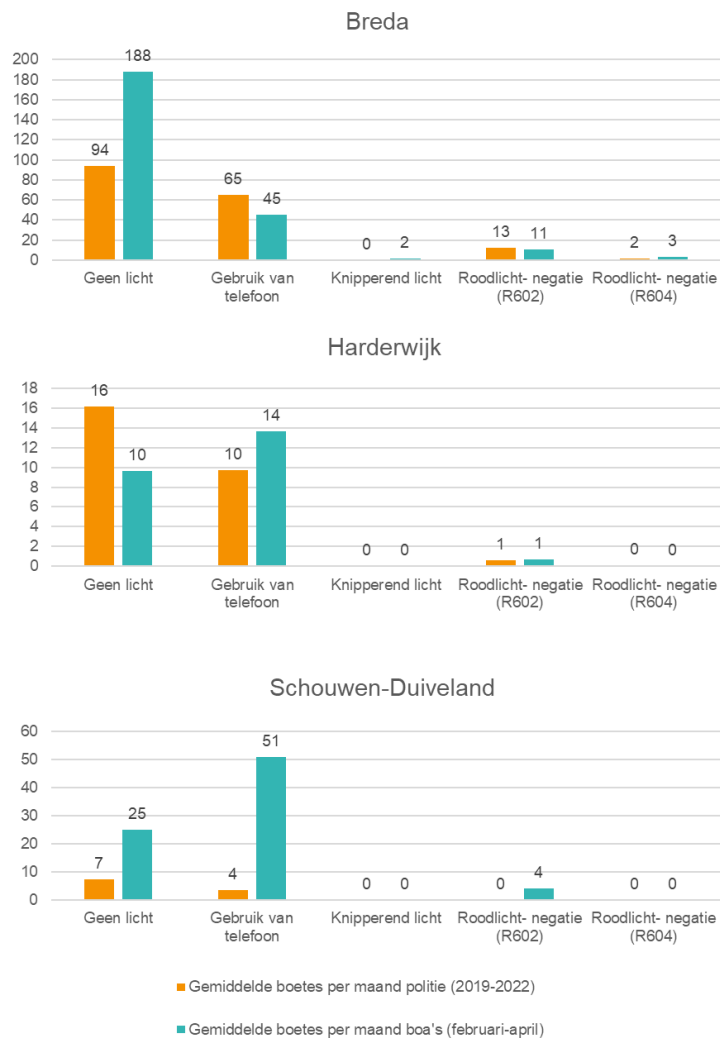
Tabel 2. Overzicht boetes uitgedeeld tijdens de pilot

⁴ Gemiddelde over maart en april in verband met latere opstart van de pilot

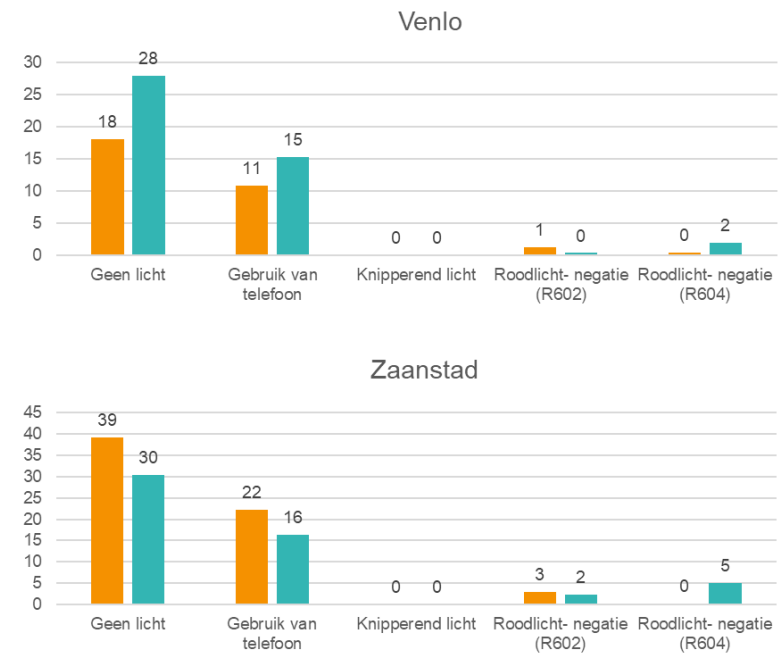
Om deze aantallen in de juiste context te plaatsen, vergelijken we ze met het aantal boetes dat per maand is uitgedeeld door de politie in de jaren voor de pilot. Hiermee kunnen we benaderen of de boa's relatief veel of weinig boetes uitdelen in vergelijking met de politie. We baseren ons hiervoor op cijfers van het CJIB die we hebben opgevraagd in het kader van de nulmeting. In januari werd er nog gewerkt met een waarschuwingsperiode, dus deze maand hebben we niet meegenomen in de vergelijking.

Figuur 6 en Figuur 7 op de volgende pagina laten per feitcode zien hoeveel boetes de boa's gemiddeld per maand hebben geschreven en hoeveel boetes de politie in de jaren voor de pilot gemiddeld per maand heeft geschreven in de pilotgemeenten. De aantallen uit de pilotperiode betreffen slechts drie maanden, dus deze geven een voorlopig beeld.⁵ In deze eerste maanden hebben de boa's ook vooral gewerkt met statische controles. In april en mei zijn de gemeenten grotendeels overgegaan op dynamische controles. Bij verificatie van voorliggende resultaten bij de gemeenten, gaven de teamleiders aan dat het aantal boetes hoger ligt wanneer ook dynamische controles worden uitgevoerd. Voor twee gemeentes zien we dit ook terug in de cijfers van april, bij drie gemeentes nog niet (zie **Fout! Onbekende schakeloptie-instructie.**). In onderstaande figuur is te zien dat in vier van de gemeenten de gemiddeldes grotendeels hoger liggen dan die van de politie. In Zaandam zijn de eerste gemiddeldes nog iets lager. In Harderwijk is het gemiddelde aantal uitgedeelde boetes op het niet voeren van verkeerslicht lager. Dit kan mogelijk worden verklaard door de vertraagde start van de pilot waardoor er minder donkere uren waren om te handhaven op de betreffende verkeersovertreding.

⁵ Op het moment van het schrijven van de rapportage was er nog geen data over de hele maand mei beschikbaar.



Figuur 6. Gemiddeld uitgeschreven boetes per maand door politie en in de pilot, per gemeente



Figuur 7. Gemiddeld uitgeschreven boetes per maand door politie en in de pilot, per gemeente

2.2.3 *Het aantal keer dat bezwaar wordt gemaakt tegen boetes geschreven door boa's is iets hoger dan bij boetes geschreven door politie, maar tot nu toe zijn alle boetes bekrachtigd in de beroepsprocedure*

Om een benadering te geven van de kwaliteit van de handhaving door boa's, maken we gebruik van de data over ingediende beroepen tegen de boetes die zij hebben geschreven, afkomstig van het OM. Door deze te vergelijken met dezelfde cijfers van handhaving door de politie in dezelfde gemeenten voorafgaand aan de pilot, kunnen we zien of de aantallen beroepen afwijken of vergelijkbaar zijn. Dit geeft een beeld

van de mate waarin de burgers die een boete hebben gekregen zich daarbij neer hebben gelegd of niet. Tabel 3 geeft een overzicht van het totaal aantal beroepen van de Officier van Justitie (OvJ) dat is ingediend tegen boetes uitgedeeld door de politie in de twee jaar voor de pilot (2021 en 2022). Ook is het aantal OvJ-beroepen tegen boetes geschreven door boa's opgenomen, voor de maanden januari tot en met maart 2023. Het totale beroepspercentage ligt met negen procent iets hoger voor de boetes geschreven in het kader van de pilot. Als we het gemiddelde van de percentages van de individuele gemeenten bij elkaar nemen dan kom je op gemiddelde van zeven procent. Belangrijke kanttekening is wel dat de aantallen voor de pilotperiode nog aan de lage kant zijn voor een goede vergelijking.

Politie (in pilotgemeenten)	Boetes	OvJ beroep	%-beroep
2022	3.648	223	6%
2021	3.507	149	4%
Gemiddelde per kwartaal	894	47	5%
Boa's (januari t/m maart)	Boetes	OvJ beroep	%-beroep
Breda	622	64	10%
Harderwijk	50	2	4%
Schouwen-Duiveland	76	9	12%
Venlo	120	6	5%
Zaanstad	105	6	6%
Totaal	973	87	9%

Tabel 3. Cijfers OvJ-beroep tegen boetes geschreven door politie en door boa's in de pilot

Ook goed om te noemen is dat er nog altijd boetes zijn uitgeschreven door de politie tijdens de pilot, waar ook beroepen tegen zijn ingediend. Handhaving op de vijf feitcodes door politie is dus niet volledig gestopt tijdens de pilot. Wij beschikken niet over het totaal aantal boetes geschreven door politie in de pilotperiode.

Een vergelijking van de uitkomsten van de beroepen biedt een manier om de kwaliteit van de geschreven boetes te benaderen. Van de OvJ-beroepen ingediend tijdens de pilot tegen de boetes van boa's, zijn er op het moment van schrijven van deze rapportage 29 afgesloten. 23 daarvan waren in Breda, drie in Venlo en drie in

Schouwen-Duiveland. Deze boetes zijn allemaal bekrachtigd. De boetes zijn dus onveranderd van kracht gebleven en moeten betaald worden na de behandeling van het OvJ-beroep. De aantallen zijn te laag voor een nuttige vergelijking met de afgesloten OvJ-beroepen tegen politieboetes. Deze cijfers zijn wel aanwezig bij het OM en hierop zou gemonitord kunnen worden de komende periode. Dan worden mogelijk trends en ontwikkelingen beter zichtbaar. Een soortgelijke data-uitvraag hebben wij gedaan voor dezelfde pilot die eerder is uitgevoerd in Utrecht. Deze data hebben we ter illustratie opgenomen in de tekst box aan het einde van deze paragraaf. Nadat een OvJ-beroep is afgesloten kan een betrokkene nog tegen de uitkomst in kantonberoep gaan. Omdat er nog geen kantonberoepen ingediend zijn tegen de boetes van boa's uit de pilotperiode, hebben we deze achterwege gelaten.

Box: Cijfers OvJ-beroepen voor en na de pilot in Utrecht, met uitkomst

In de gemeente Utrecht is dezelfde pilot al eerder uitgevoerd. Ook voor Utrecht hebben we cijfers opgevraagd over het aantal keer dat bezwaar is gemaakt tegen boetes voor de feitcodes uit de pilot, en wat daarvan de uitkomst is geweest. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. We beschikken niet over het totaal aantal boetes, dus het aandeel van boetes waartegen OvJ-beroep wordt ingediend kunnen we niet tonen.

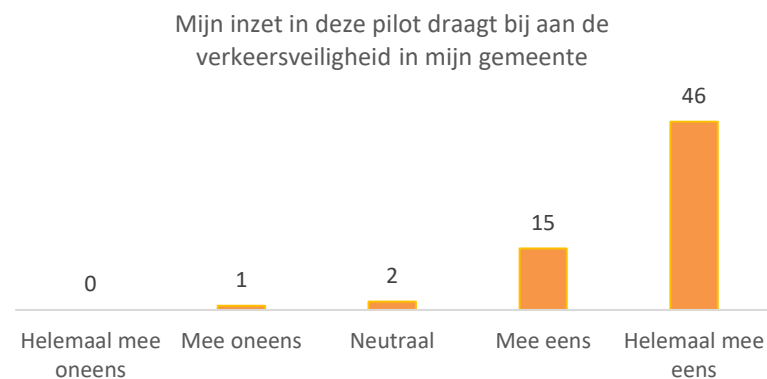
Voor de pilot betreft de jaren 2019 en 2020. De kolommen die gaan over de pilotperiode en daarna betreffen de jaren 2021 en 2022. Te zien is dat er iets minder OvJ-beroepen zijn ingediend tegen de politieboetes toen de pilot begon, wat waarschijnlijk samenhangt met een afname in het totaal aantal politieboetes. De boa's laten een groter aantal beroepen zien, ook dan het totaal aan beroepen tegen politieboetes van voor de pilot. Dit kan zijn omdat het aantal boetes dat door boa's wordt uitgedeeld hoger is, of omdat burgers sneller in beroep gaan tegen een boete van een boa. Het aandeel van boetes dat na het beroep ongewijzigd blijft (uitkomsten 'niet ontvankelijk' en 'bekrachtigd') is nagenoeg hetzelfde voor de politie- en boa-boetes.

OvJ-beroep Utrecht	Voor de pilot	Gedurende en na de pilot	Gedurende en na de pilot
	Politie	Politie	Gemeente
R438K (geen licht)	68	21	287
R545 (gebruik van telefoon)	264	170	256
R438M (knipperend licht)	0	0	0
R602 (rood licht-negatie driekleurig stoplicht)	252	84	372
R604 (rood licht negatie tweekleurig stoplicht)	6	3	1
Totaal	590	278	916
Aantal afgesloten	590	257	894
Niet ontvankelijk	28	9	36
Vernietigen	20	2	27
Bekrachten	542	243	829
Wijzigen	0	3	2
% - ongewijzigde boetes	97%	98%	97%

2.2.4 Op het eerste gezicht lijkt de handhaving door boa's iets intensiever en vergelijkbaar met handhaving door de politie, maar het is te vroeg voor harde conclusies over effect op nalevingsgedrag en verkeersveiligheid

De cijfers die we hebben verzameld schetsen een beeld dat niet sterk afwijkt van de handhaving door politie, zoals die plaats heeft gevonden voorafgaand aan de pilot. In de eerste maanden van de pilot ligt het aantal boetes gemiddeld iets hoger. Dit is een logische ontwikkeling gezien de inzet op statische controles aan het begin van de pilot. We adviseren om op een later moment nogmaals een analyse uit te voeren op het aantal boetes dat is geschreven tijdens de dynamische controles.

De metingen van overtredingen laten vooralsnog geen duidelijke ontwikkeling zien wat betreft het nalevingsgedrag op de feitcodes. Het is aannemelijk dat er meer tijd overheen moet gaan wil een dergelijke ontwikkeling zichtbaar worden. Bovendien spelen er contextfactoren mee die hier invloed op hebben. Boa's en projectleiders van de pilots geven aan dat naar hun verwachting de communicatie die is uitgegaan over de pilot bijdraagt aan bewustwording in de gemeente over deze nieuwe taken van boa's. Ook herhaaldelijke statische controles zouden volgens hen bijdragen aan dit bewustzijn en zodoende aan het nalevingsgedrag. Wel gaven de boa's voorbeelden waaraan zij merkten dat fietsers en voetgangers door hebben dat de boa's handhaven op de pilotfeiten. Zo zagen zij regelmatig een telefoon in de zak verdwijnen of iemand wegfietsen wanneer zij de een boa zagen. Daarnaast horen zij bijvoorbeeld van scholieren dat ze via klasgenoten op de hoogte waren van het feit dat de boa's in hun gemeente boetes mogen uitdelen. Ook hebben zij enkele burgers gevraagd wat zij vinden van de handhaving, waarop iedereen positief reageerde en het een wenselijke toevoeging vindt voor de verkeersveiligheid. De boa's gaven ook in de enquête aan dat hun inzet bijdraagt aan de verkeersveiligheid (zie Figuur 8).



Figuur 8. Resultaten in aantallen boa's op de stelling: "Mijn inzet in deze pilot draagt bij aan de verkeersveiligheid in mijn gemeente" (n=64)

Deze ervaringen van de boa's zijn echter nog niet terug te zien in de feitelijke cijfers. Voor het meten van een effect op de verkeersveiligheid is dan ook een langere onderzoeksperiode nodig.

2.3 Samenwerking tussen gemeenten, politie en OM

Tijdens de pilot is nadrukkelijk stilgestaan bij samenwerking tussen gemeente, politie en OM. Samenwerking is ook als basisvoorwaarde genoemd voor deze pilot. Enkele gemeenten gaven in het projectplan aan de pilot als een kans te zien om de samenwerking met de politie te versterken. Voor de evaluatie is gesproken met de direct toezichthouders van de politie en de toezichthouder van het OM. In de gesprekken horen we dat het OM en de politie positief aankijken tegen de ontwikkeling dat boa's meer bevoegdheden krijgen als het gaat om verkeershandhaving. In de gesprekken komen ook een aantal aandachtspunten in de samenwerking naar voren. In de samenwerking kijken we naar twee niveaus:

- De samenwerking op operationeel niveau, dus tussen de boa's en de het basisteam. Denk aan instructies, het samenwerken tijdens controles, back-uprol van het basisteam;

- De samenwerking op tactisch/strategisch niveau. Denk aan afstemming vooraf in de lokale driehoek, de rol-afstemming tussen teamleiders en direct toezichthouder vanuit de politie en de toezichthouder vanuit het OM.

2.3.1 Afstemming bij de start pilot verliep niet in alle gemeenten vlekkeloos

De samenwerking bij de opstart van de pilot met politie en OM is niet in alle gemeenten goed verlopen. In sommige gemeente was er vroegtijdig overleg met de lokale driehoek. In andere gemeenten was er beperkte afstemming in de lokale driehoek waardoor politie en OM zich overvallen voelden door de pilot. We constateren dat er in de projectplannen van de gemeenten helder beschreven staat hoe in de operatie wordt samengewerkt met de politie. In de projectplannen van de gemeenten is nauwelijks aandacht voor afstemming met de lokale driehoek en de (direct) toezichthouders.

2.3.2 Goede samenwerking tussen boa's en het basisteam die blijvend vraagt om aandacht

Bij iedere pilotgemeente is in het plan van aanpak uitgebreid stilgestaan bij de samenwerking tussen boa's en politie. De samenwerking met het basisteam in de praktijk loopt goed en wordt als waardevol beschouwd door zowel politie als boa's. . We zien in de pilots dat gezamenlijke briefings plaatsvinden tussen de boa's en het basisteam, de politie instrueert de boa's over de bevoegdheden en politie is in het begin vaak aanwezig bij controles. Hier wordt door de boa's ook waarde aan gehecht. In enkele gemeenten werd ook gezamenlijk geëvalueerd na de controles.

Samen optrekken, leren en evalueren zien we als positief punt. In bijvoorbeeld Schouwen-Duiveland hebben boa's en politie nu meer gezamenlijke briefings dan voor de pilot. Ook zijn tot de zomer gezamenlijke (verkeers)controles gepland.

We zien dat zodra de pilot eenmaal goed loopt, de intensiteit van de samenwerking in de operatie afneemt bij de meeste gemeenten. Het basisteam is minder vaak aanwezig bij controles. Dit vinden wij een belangrijk aandachtspunt. De operationele

Verschillen in handhaving tussen politie en boa's

In Breda hebben we samen met de teamleider van de boa's, de direct toezichthouder van de politie en iemand vanuit het basisteam een handhavingsactie van de boa's bijgewoond. Tijdens deze handhavingsactie kwam naar voren dat politie en handhaving verschillend handhaven op het voeren van verlichting. Waar boa's in Breda handhaven op het voeren van knipperend licht en daar ook boetes voor uitschrijven, doet het basisteam van de politie dat in de praktijk niet. Zij gebruiken hun *discretionaire bevoegdheid* en delen hier geen boetes voor uit of handhaven hier zelfs niet op. Hiermee ontstaat het risico dat verschillende overheidsorganen er verschillende manieren van handhaven op nahouden.

Rol toezichthouder (OM) - Art. 38 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

De toezichthouder ziet er op toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Hij ziet eveneens toe op een goede samenwerking met de politie.

Rol direct toezichthouder (politie) - Art. 39 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

De direct toezichthouder ziet toe dat de buitengewoon opsporingsambtenaar het gestelde in hoofdstuk 5 [instructies] naleeft. Hij oefent tevens het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie.

De direct toezichthouder ziet toe dat de werkgever zorg draagt voor het onderricht aan de buitengewoon opsporingsambtenaar, tenzij in de voorschriften, bedoeld in artikel 16, derde lid, een ander persoon daarvoor is aangewezen.

De direct toezichthouder verstrekt de toezichthouder de gewenste inlichtingen en doet ook ongevraagd mededeling van hetgeen voor het uitoefenen van het toezicht van belang kan zijn.

afstemming moet structureel goed georganiseerd zijn om te voorkomen dat er een discrepantie ontstaat in de wijze van handhaving op verkeersfeiten en te zorgen dat er goede afstemming is wie wanneer vanuit deze gedeelde verantwoordelijkheid handhaaft.

Plan van aanpak gemeente Zaanstad

"Omdat de handhaving op de feiten uit de pilot door boa's van Zaanstad ook onderdeel is van het reguliere werk van de politie, is goede afstemming nodig. De politieagenten (op straat) moeten op de hoogte zijn van de uitgebreide bevoegdheden van de boa's en moeten weten dat er meer handhaving gaat plaatsvinden op de vier genoemde feiten. Daarnaast is het van belang voor de evaluatie van de pilot dat we op de hoogte zijn van elkaars inzet."

2.3.3 (Direct) toezichthouder heeft beperkt zicht en informatie

Het OM als toezichthouder en de politie als direct toezichthouder zijn volgens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar het toezicht op de boa's. Zij letten erop dat boa's hun taken goed vervullen en hun opsporingsbevoegdheden en politiebevoegdheden op de juiste manier inzetten, goed samenwerken met de politie en haar instructies naleven.

In de praktijk staat de direct toezichthouder op afstand van de operatie. Dit is ook verklaarbaar omdat zij in deze rol toezichthouder zijn van een groot aantal gemeenten. De direct toezichthouders geven aan in de gesprekken dat ze geen direct zicht hebben op de kwaliteit van de uitvoering. De direct toezichthouder van een regionale eenheid krijgt via het basisteam signalen en monitort deze. Daarnaast kregen een aantal direct toezichthouders in deze pilot een cijfermatig verslag van de statische controles.

Het basisteam heeft dus een signaalrol. Ze zijn samen met de gemeente verantwoordelijk voor de verkeershandhaving, maar ze moeten daarnaast ook toezien

of bevoegdheden juist worden beoefend. Dit vraagt ook bij het basisteam om bepaalde kennis over de juridische kaders van de bevoegdheden die zijn toegekend aan boa's. De bevoegdheden van boa's en politie verschillen namelijk, ook als het gaat om de handhaving op verkeersovertredingen. Boa's hebben geen bevoegdheden om een fietser gedwongen te laten stoppen terwijl de politie dat wel heeft. Ook heeft de politie een bredere RVV-ontheffing.⁶

Waar politie mag rijden door rood licht, mogen de handhavingsauto's dat niet. Het basisteam moet dus op de hoogte zijn van welke verschillen er zijn tussen boa's en politie en ook toezien dat de bevoegdheden juist worden uitgeoefend. Bij de pilots bleek dat deze juridische kennis tot op zekere hoogte wel aanwezig was bij het basisteam, maar dat in de praktijk weinig toezicht werd gehouden.

We zien dat hierdoor de direct toezichthouders - die belast zijn met het toezicht op het uitoefenen van de bevoegdheden van boa's - onvoldoende informatie krijgen vanuit de basisteams. Vanuit het basisteam is namelijk niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de begeleiding van de boa's namens de toezichthouder. Dit zorgt ervoor dat de direct toezichthouder - en daarmee ook de toezichthouder van het OM - onvoldoende in positie wordt gesteld om zijn of haar taak goed uit te voeren. Hierbij ontstaat het risico dat politie en boa's op verschillende wijze uitvoering geven aan hun handhavingstaken, zoals we zagen tijdens het werkbezoek in Breda.

⁶ Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV).

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Voorliggende onderzoeksbevindingen uit de vijf pilotgemeenten worden meegenomen in de besluitvorming over de vraag of de betreffende feitcodes worden opgenomen in Domeinlijst I, waarin de bevoegdheden van de boa's Openbare Ruimte vastgelegd zijn.

Boa's ervaren goed toegerust te zijn voor de voorbereiding van handhavingstaken

De ervaring vanuit de gemeenten, het OM en de politie is positief. Boa's geven aan bekwaam te zijn in het handhaven op de in de pilot gehanteerde feitcodes. Handhaving op de pilotfeiten verschilt niet wezenlijk van handhaving op andere (verkeers)overtredingen, zoals fietsen in een gebied waar niet gefietst mag worden. Ze hebben in het kader van de pilot voldoende instructie ontvangen om de taken uit te kunnen voeren. Het voeren van een verbaliseringsgesprek is onderdeel van de opleiding voor boa's. Dit type verbaliseringsgesprekken voeren boa's al regelmatig. De uitvoering van de taken zoals beproefd in de pilot sluit naar mening van boa's, teamleiders en politie goed aan bij de veranderende rol van de boa's. De uitbreiding van bevoegdheden is een logisch verlengde daarvan en geeft volgens de boa's meer betekenis aan hun werk.

Een aandachtspunt dat blijft bestaan wanneer de feitcodes waarop boa's gaan handhaven wordt uitgebreid, betreft het gegeven dat boa's niet op alle overtredingen mogen handhaven. Dit heeft consequenties voor de uitlegbaarheid van hun werk richting burgers. Boa's moeten verder zelfstandig identiteiten van burgers kunnen vaststellen. Daarvoor moeten zij toegang verkrijgen tot het rijbewijsregister van de Dienst Wegverkeer (RDW).⁷

Op basis van de beschikbare kwantitatieve data nog geen significant verschil in aantal boetes of bezwaren

De kwantitatieve data die we hebben verzameld schetsen een beeld dat niet sterk afwijkt van de handhaving door politie, zoals die plaats heeft gevonden voorafgaand aan de pilot. In de eerste maanden van de pilot ligt het aantal boetes gemiddeld iets hoger. Dit is een logische ontwikkeling gezien de inzet op statische controles aan het begin van de pilot.

- a. Op basis van het cameraonderzoek dat heeft plaatsgevonden in drie pilotgemeenten (één locatie per gemeente) kunnen we geen trend signaleren tussen de nulmeting en eenmeting ten aanzien van het aantal overtredingen.

⁷ Brief van minister van Justitie en Veiligheid naar de Tweede kamer, 23 juni 2022, Voortgangsbrief boa's juni 2022.

-
- b. We hebben het gemiddelde aantal boetes dat door boa's is uitgeschreven in de maanden februari tot en met april 2023 vergeleken met het aantal boetes dat politie uitschreef in de betreffende pilotgemeente, op de feitcodes die in de pilots centraal staan. We hanteren hier het gemiddeld aantal boetes per maand dat politie in 2019 en 2022 uitschreef. We zien dat in vier pilotgemeenten meer boetes zijn geschreven dan de politie dat gemiddeld deed. Hierbij merken we op dat boa's in deze maanden met name statische controles uitvoerden. In de loop van maart zijn ze overgegaan op dynamische controles. We hebben nog geen indicatie van het effect dat dit zal hebben op de handhaving, in termen van aantal boetes dat wordt uitgedeeld.
- c. Het aantal keer dat bezwaar wordt gemaakt tegen boetes geschreven door boa's lijkt iets hoger dan boetes geschreven door de politie. De boetes geschreven door boa's worden tot nu toe wel allemaal bekrachtigd (blijven in stand) na het OvJ-beroep. De meetperiode blijft echter kort en de aantallen laag, waarmee het te vroeg is voor een echt goede vergelijking. Nadat een OvJ-beroep is afgesloten kan een betrokkene nog tegen de uitkomst in kantonberoep gaan. Er zijn nog geen zaken die binnen de pilot vallen en waarin een kantonberoep is ingesteld.

De verwachting van betrokkenen bij de pilot is dat de communicatie die heeft plaatsgevonden over de controles op bepaalde feitcodes en de controles die hebben plaatsgevonden, hebben bijgedragen aan het nalevingsgedrag.

Behoeft om samenwerking politie en boa's verder te formaliseren

In het onderzoek hebben we in de gesprekken nadrukkelijk stilgestaan bij de samenwerking tussen politie en de gemeente. In het geval dat op de vier feitcodes de verkeershandhaving ook bij boa's belegd wordt, is het belangrijk dat politie en gemeente samenwerken en afstemmen. Bij het uitrollen van de pilot naar de rest van het land is het belangrijk dat de lokale driehoek, direct toezichthouders van de politie en de toezichthouders van het OM goed aangehaakt blijven.

Daarbij zien we dat samen optrekken in de praktijk van essentieel belang is en dat hier goede afspraken over gemaakt worden. Omdat het voor boa's gaat over nieuwe feiten is het belangrijk dat de instructies, bevoegdheden en operationele kaders goed worden besproken. Hierbij is de betrokkenheid van het basisteam van belang. Daarom zien we grote meerwaarde in het gegeven dat het basisteam en de boa's in het begin samen optrekken en dus samen controles uitvoeren. Wat we zien is dat het basisteam in het begin vaak aanwezig is bij acties, maar in de loop van de tijd dit minder wordt. Politie en handhaving moeten in het begin nauw samen optrekken zodat de juiste werkwijze en instructie ook goed geborgd blijven.

Zwakke informatiepositie (direct) toezichthouder stelt politie en OM onvoldoende in staat om toezichthoudende rol te vervullen en kwaliteit van de handhaving te waarborgen

Naast afspraken over samenwerking moet de positie van de (direct) toezichthouder bestendigd worden. In praktijk worden alleen incidenten gemeld bij de direct toezichthouder, maar de rol is breder. De direct toezichthouder krijgt beperkt informatie toegezonden om toe te zien op de uitvoering van bevoegdheden en samenwerking met het basisteam. Daarnaast is ook de wens om een duidelijk aanspreekpunt te benoemen binnen het basisteam dat contact onderhoudt met de direct toezichthouder op eenheidsniveau.

3.2 Aanbevelingen

Actualiseer en analyseer de data van CJIB en OM in de komende maanden om te bekijken of er over langere periode trends zichtbaar worden in het aantal uitgedeelde boetes en beroepen.

De verzamelde data gedurende de evaluatieperiode van de pilot is te kort om trends waar te nemen, inzicht te krijgen in de gegrondheid van de boetes uitgedeeld door boa's en conclusies te trekken over het effect op nalevingsgedrag en verkeersveiligheid. Er zijn veel factoren van invloed op de hoogte van het aantal boetes dat we gerapporteerd hebben. Zo is er gedurende de pilotperiode veel aandacht voor de handhaving op deze pilot, hierdoor is het aantal boetes mogelijk hoger dan wanneer het een vast onderdeel is van het werk van de boa's. Daarnaast komen de cijfers uit deze evaluatie voornamelijk uit statische controles. Mogelijk valt het aantal boetes juist hoger uit wanneer de cijfers uit de dynamische controle over een langere periode worden meegenomen. Ook uit het aantal beroepen kunnen we op dit moment nog weinig concluderen. Wanneer de dataverzameling de komende maanden wordt voortgezet, is het termijn waarin beroep kan worden ingesteld tegen de boetes uitgedeeld in de pilotperiode verstreken en ontstaat er ook een beter beeld van het aantal bezwaren en beroepen. Tot slot zijn nalevingsgedrag en verkeersveiligheid niet iets wat binnen enkele maanden kan worden vastgesteld. Hiervoor is een langere periode van consequente handhaving nodig. Cijfers zullen daardoor ook pas op langere termijn afdoende resultaten geven.

Bestendig de informatiepositie van de direct toezichthouder en toezichthouder en beleg de verantwoordelijkheid in het basisteam voor de begeleiding boa's bij een aangewezen specialist.

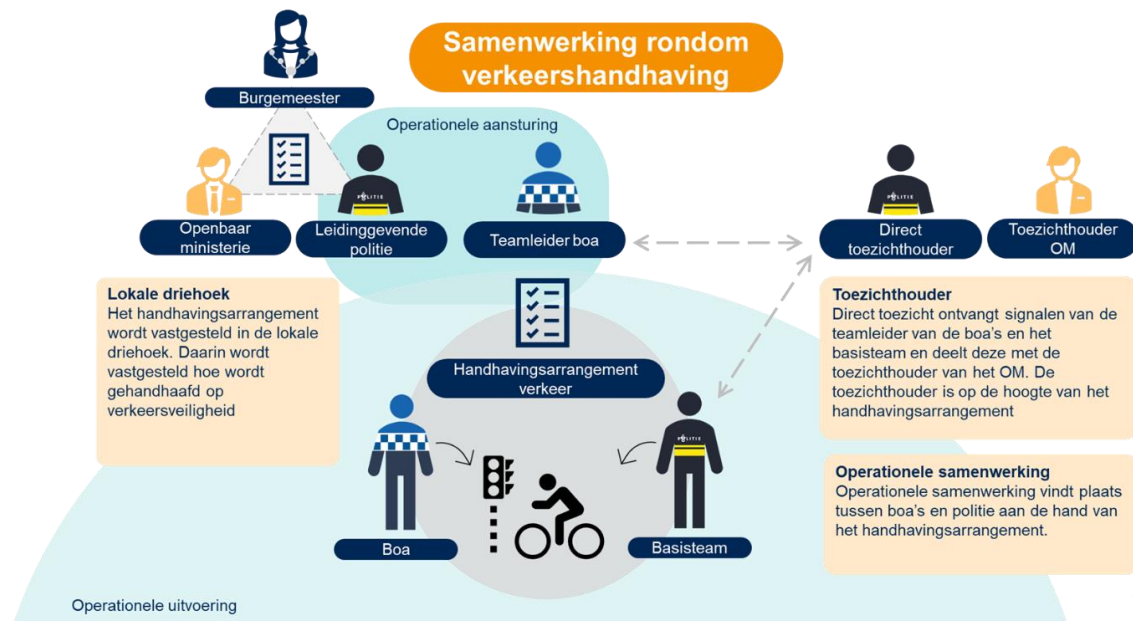
Het is essentieel om de informatiepositie van de toezichthouder te versterken om een effectieve uitoefening van toezicht op de handhavingstaken van boa's te waarborgen. Dit kan worden bereikt door regelmatige en gestructureerde informatie-uitwisseling

tussen het basisteam, directe toezichthouders van de politie en het Openbaar Ministerie. De toezichthouders moeten ook op de hoogte zijn van de afspraken in het handhavingsarrangement. Het basisteam moet duidelijk aangeven wie verantwoordelijk is voor de begeleiding van boa's namens de toezichthouder en ervoor zorgen dat deze verantwoordelijke persoon regelmatig en tijdig de gewenste informatie verstrekt. Bovendien is het van belang dat de directe toezichthouders meer betrokken worden bij de operaties, zodat zij een directer inzicht krijgen in de kwaliteit van de uitvoering. Door de informatiepositie te versterken, kunnen discrepanties in handhavingstaken tussen politie en boa's worden verminderd en een consistente en effectieve handhaving worden gewaarborgd.

Zorg voor een gedeeld handhavingsarrangement met OM, politie en gemeente.

Een van de mogelijkheden om te handhaven op verkeersfeiten is om een handhavingsarrangement (ook wel veiligheidsarrangement of beheerconvenant genoemd) af te sluiten. Dit is een randvoorwaarde voor de samenwerking tussen politie en boa's. Het eerdergenoemde driehoeksoverleg is de meest voor de hand liggende plek om die afspraken te maken. In een handhavingsarrangement wordt concreet aangegeven wat de sancties zijn bij overtreding van voorschriften. Gemeente, politie en OM hebben ieder eigen bevoegdheden op het terrein van handhaving. Het arrangement maakt inzichtelijk wanneer, door wie, met welk juridisch instrumentarium en met welke consequenties wordt opgetreden. Ook operationele voorwaarden zoals capaciteit die politie en handhaving vrijmaken om te handhaven worden hierin vastgelegd.⁸

⁸ Handhaving door en voor gemeenten, een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk (VNG)



Zorg dat de randvoorwaarden op orde zijn voor boa's

De randvoorwaarden voor goede handhaving zijn van groot belang. Tijdens de pilot was aandacht voor de veiligheid van de boa's tijdens het uitvoeren van handhavingsacties. Ook andere zaken zoals opleiding moeten geborgd worden. Neem daarom de instructie verkeershandhaving op in de opleiding en/of permanente her- en bijscholing (PHB). Een andere randvoorwaarde is de toegang tot het rijbewijsregister door boa's. Dergelijke randvoorwaarden dragen bij aan de effectiviteit en kwaliteit van handhaving.

Bijlage 1. Respondenten

De resultaten van dit evaluatieonderzoek zijn gebaseerd op informatie van de volgende respondenten:

Nulmeting

1. Vijf digitale individuele gesprekken met de team- en/of projectleiders van de vijf pilotgemeenten;
2. Vijf digitale groepsgesprekken met boa's van de vijf pilotgemeenten;
3. Een digitaal groepsgesprek met de direct toezichthouders van de politie en toezichthouders van het OM.

Eenmeting

1. Vijf fysieke individuele gesprekken met de team- en/of projectleiders van de vijf pilotgemeenten
2. Vijf fysieke groepsgesprekken met boa's van de vijf pilotgemeenten;
3. Een digitaal groepsgesprek met de direct toezichthouders van de politie en toezichthouders van het OM;
4. Een teamleider van het basisteam van de politie uit één van de pilotgemeenten;
5. Een wijkagent uit één van de pilotgemeenten;
6. 64 boa's uit de vijf pilotgemeenten hebben een enquête ingevuld.