



Notitie

Buitengewoon opsporingsambtenaren OR in gemeentelijke dienst

Tiel, 9 oktober 2024

© HC Noppen

0. Samenvatting

In aanmerking genomen de nadrukkelijke wens van B&W van Tiel om aansturing, inzet en taakeffecten ter wille van de veiligheid in de openbare ruimte in Tiel directer en scherper te maken, doet de gemeente Tiel er wijs aan om de T&H-taken RO die tot dusver worden verricht door ingehuurde buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) weer in eigen beheer te nemen.

Directe aansturing biedt de beste mogelijkheden van vlotte en adequate uitvoering van besluitvorming door het bevoegd gezag. Daartoe dienen Boa's in eigen beheer van de gemeente te komen.

Van belang is dat de integrale kosten van zoveel mogelijk evenredige Boa-capaciteit (in uren) bij Boa's in eigen beheer worden gedekt uit de daarvoor beschikbare begrotingsmiddelen.

Rond dit thema dienen nog vragen te worden beantwoord, zo zou ook moeten worden nagagaan of een kans kan worden benut om te sturen op *outcome* (effecten) in plaats van op ureninzet; daarnaast dient te worden nagagaan of meer kan worden geacteerd op data.

In par. 8 zijn conclusies opgenomen, in par. 9 is het vervolg aangegeven.

1. Inleiding

Het college van B&W van Tiel is voornemens om de veiligheid in de openbare ruimte van de gemeente te verbeteren. Daarom zal de gemeente maatregelen treffen om o.a. toezicht en handhaving (T&H) in het publieke domein en de dienaangaande informatie-uitwisseling een impuls te geven.

Meer bijzonder gaat het dan om de opdracht, focus, inzet en organisatie van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's¹) in hun taakuitoefening ten behoeve van de gemeente Tiel. Daartoe is gewenst dat handhaving en toezicht door middel van nadrukkelijker aansturing door het bevoegd gezag en nauwere samenwerking tussen medewerkers van de gemeente wordt geoptimaliseerd.

Dit is aanleiding om te onderzoeken of, en zo ja onder welke condities en in welk kader, het verstandig is om gemeentelijke taken op dit gebied te laten verrichten door ambtelijk personeel in dienst van de gemeente, in plaats van het verrichten van die taken door ambtelijk personeel in dienst van het openbaar lichaam o.b.v. de wet GR 'AVRI', zoals dat nu het geval is. Dat kan betekenen dat Tiel straks niet meer als regiegemeente deze uitvoeringstaken zal uitbesteden, maar deze als primaire taken in eigen beheer en zeggenschap heeft.

¹ Een buitengewoon opsporingsambtenaar is een beëdigd functionaris die is bevoegd tot de opsporing van bepaalde, meestal een beperkt aantal of een specifieke groep, strafbare feiten. Voorbeelden van buitengewoon opsporingsambtenaren zijn gemeentelijke handhavers, sociaal rechercheurs, boswachters, milieuambtenaren, leerplichtambtenaren. In veel gevallen hebben buitengewoon opsporingsambtenaren een functie die mede de handhaving van de leefbaarheid en bestrijding van overlast omvat. Een deel van deze handhavers heeft ook geweldsbevoegdheden en soms ook geweldsmiddelen zoals handboeien, wapenstok, pepperspray en een vuurwapen. Er zijn in Nederland ruim 23.000 boa's werkzaam bij ca. 1.100 verschillende instanties, dat benadert de omvang van de toenmalige gemeentepolitie.

Deze notitie is opgesteld op basis van de opdracht om “..de huidige organisatie in het veiligheidsdomein voor wat betreft de opdracht, de focus, de inzet en de organisatie van de buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) die in opdracht van de gemeente Tiel acteren op het terrein van Handhaving en Toezicht te heroverwegen..”, d.w.z. daarover aan B&W te adviseren. In deze notitie zijn onder meer bestuurlijke, financiële, personele en operationele consequenties aangeduid op basis van door de ambtelijke organisatie geleverde informatie.

Beïnvloedende factoren zijn de volgende.

- a) Uitkomst *Onderzoek T&H* van de Rekenkamercommissie
- b) Opdracht Gezagsdriehoek voor 2024: versterking T&H-samenwerking in De Waarden (7 gemeenten)
- c) Handhavingsbeleid als onderwerp in het uitvoeringsprogramma van 2023-2026
- d) Eventueel nieuw (integraal) handhavingsbeleid 2024
- e) Voorstel uitbreiding financiën voor T&H vanaf begroting 2025 (Perspectievennota)
- f) Aanpassingen op raamovereenkomst T&H en op DVO's tussen AVRI en gemeenten Culemborg, Zaltbommel, Tiel (looptijd, frictiekosten, sociaal plan).

2. De situatie medio 2024; uitvoering T&H-taken door externe partij

Of bij een gemeentelijke taak beter kan worden samengewerkt met andere gemeenten/organisaties (zoals binnen een gemeentelijk samenwerkingsverband) dan wel dat beter is dat een gemeente haar taken geheel in eigen beheer heeft, is afhankelijk van factoren als kosten, effectiviteit, efficiency, zichtbaarheid, publieksbelang. Bovendien: wat is 'beter'. Dat is natuurlijk een bestuurlijke keuze.

Vanaf 2012 is de uitoefening van toezicht- en handhavingstaken in de openbare ruimte geregeld door deze uit te besteden aan het openbaar lichaam op grond van de wGR AVRI (samen met de buurgemeenten participeert de gemeente Tiel in AVRI ten behoeve van o.m. taken op het gebied van afvalbeheer c.a.).

AVRI heeft met elk van drie van deze gemeenten (Tiel², Zaltbommel en Culemborg) een DVO gesloten op basis waarvan Boa's in dienst van AVRI op afroep en tegen tarief worden ingezet in een of meer van deze drie gemeenten.

In 2013 werd aangaande uitbesteding van T&H-taken het volgende uitgesproken (raadsvoorstel 17 juli 2013): “... kunnen deze uiteindelijk tegen minder kosten worden uitgevoerd en is de uitvoering van deze taken minder kwetsbaar dan in de huidige organisatie”.

Kostenbesparing is dus een belangrijk motief geweest voor het uitbesteden van de T&H taken aan Avri. Ook in het rapport “*Onderzoek naar mogelijkheden voor outsourcen Bureau Toezicht en Handhaving Gemeente Tiel*” is dat terug te vinden. Als argument werd ook de mogelijk verminderde kwetsbaarheid van uitvoering van bedoelde taken als gevolg van uitbesteding aangevoerd.

Destijds (2009) ging het louter om taken van stadswachten; daarna (2012) vond doorontwikkeling plaats naar een Bureau Toezicht en Handhaving. Thans (2024) is het takenpakket sterk uitgebreid. De medewerkers zijn professionele boa's met een uitvoerig takenpakket en focus op veiligheid en leefbaarheid. Inmiddels wordt het thema 'veiligheid' belangrijker gevonden door de gemeenteraad van Tiel dan destijds het geval was.

Zo ook heeft een verschuiving in het takenpakket plaatsgevonden: op veiligheid wordt veelal meer ingezet dan gepland; op ASV, parkeren en hondenoverlast wordt minder ingezet.

Daar komt bij dat inmiddels ervaring is opgebouwd met uitbesteding van deze taken. Inmiddels (okt. 2024) zijn omstandigheden en argumenten zodanig gewijzigd dat gemeend wordt dat het toch beter is om die T&H-taken in Tiels beheer te laten doen.

Aan de hand hiervan kunnen eerdere argumenten worden herzien en nieuwe opgesteld. Mede ten behoeve van de bestuurlijke gesprekken en besluitvorming is het goed dat de hele argumentatiewaaier in de afweging wordt betrokken³.

² Tiel doet thans beroep op Avri voor 8,5 fte handhaving RO, en 1,5 fte handhaving afvalstoffen

³ Twee gemeenten w.o. Neder-Betuwe maakten al eerder de manoeuvre om T&H-taken niet meer uit te besteden aan Avri, maar in eigen beheer te verrichten. Daar spreekt men in positieve zin over.

Binnen Tiel worden de volgende ambtelijke waarnemingen omtrent de samenwerking Tiel/Avri opgetekend.

1. Relatie is losmazig
 - 1.1. Werkgeverschap is niet tevens bevoegd gezag
 - 1.2. Rollen opdrachtgeverschap vs. opdrachtnemerschap onduidelijk
 - 1.3. Te weinig transparantie financiële afwikkeling (uurtarief vs. werkelijke kosten)
 - 1.4. AVRI bouwt geen reserve op en legt lasten bij de gemeente
2. Onvoldoende grip en sturing
 - 2.1. Te complex
 - 2.2. Financieel-technisch onduidelijk georganiseerd
 - 2.3. Prioriteit op uitvoering en waan van de dag regeert
 - 2.4. Te weinig grip op kwaliteit en doorontwikkeling door AVRI
 - 2.5. Niet na te gaan of voldoende efficiënt wordt gewerkt
 - 2.6. Geen zichtbare prikkel bij AVRI om zaken te verbeteren
 - 2.7. Gedwongen winkelnering: te weinig grip op kosten
 - 2.8. Als Avri geen capaciteit kan leveren wordt elders ingehuurd of worden andere taken (o.a. afval) niet/onvoldoende verricht.
 - 2.9. Onduidelijke ontwikkeling tariefniveau, onvoldoende argumenten voor verhogingen
 - 2.10. Zeggenschap / besluitvorming investeringen, overhead ontwikkelingen, directe vs. indirecte kosten ligt bij AVRI.
 - 2.11. Operationele taken en inzet hebben tot nu toe altijd meer focus gehad dan afstemming over contractuele deel (o.a. door werkdruk gebrek aan contractmanagement / sturingscapaciteit en kennis aan kant gemeente en AVRI en focus op operationaliteit)
 - 2.12. Dubbele overhead: zowel bij gem. als bij Avri. Voortdurend noodzaak van afstemming ontwikkelingen (juridische zaken, directie/management, financieel, contract- en accountmanagement, coördinatie taken etc.), daarmee veel tijd en energie nodig voor overleg.
 - 2.13. Onheldere / weinig vlotte besluitvorming: teamhoofd/directie/DB/AB vs. bestuurlijke en DMT-lijn Tiel
3. Operationaliteit
 - 3.1. Onhelderheid voor inwoners waar te melden (rol gemeente) en uitstraling (gemeentelijke boa's)
 - 3.2. Te lange lijnen voor samenwerking en informatiedelen met 1 informatiehuishouding.
4. Bevindingen personeel
 - 4.1. Vernomen wordt dat boa's uit dienst Avri gaan omdat één van de taken T&H-afval is ('afvalgraaien').
 - 4.2. Desbetreffende boa's geven aan dat ze zich meer thuis voelen bij de gemeente dan bij een afvalverwerkingsorganisatie.

Het lijkt erop dat zowel Tiel als Avri nog wel kunnen winnen in operationele slagkracht als beter wordt gecommuniceerd, zaken eenvoudiger worden gemaakt en er kortere lijnen zijn. Er heerst wel een gevoel dat moet worden gewaakt dat men niet "losgezogen" raakt.

Voordelen van Boa's in dienst van gemeente zijn -uiteraard- de wegname van de hierboven geschetste nadelen. Specifiek kan worden genoemd *(de te verrichten taken en prioriteiten daarvan ongewijzigd blijven als bedoelde taken door Tiels personeel worden verricht)*:

1. Geen onderlinge concurrentie tussen de gemeenten bij honorering van aanvragen
2. Meer binding met gemeentelijke organisatie. Van belang vanwege krapte op de arbeidsmarkt
3. Beter toegang tot gem. dossiersysteem/BRP, registratie op 1 plek (dossieropbouw)
4. Waarschijnlijk minder kosten overhead (omvang uit te zoeken)
5. Directer aansturing, kortere lijnen, eenduidigheid T&H, rechtstreekse rapportage
6. Op eventuele actualiteiten kan waarschijnlijk sneller in de diverse overleggen en worden ingespeeld.
7. Robuust team en bieden doorontwikkeling voor aantrekken en behoud van Boa's (hoog verloop). *(Dat is pikant, omdat in 2012 juist de verminderde kwetsbaarheid werd aangevoerd als argument om de T&H-taken uit te besteden).*

8. Wellicht is mogelijk om meer te werken vanuit een risico gestuurde aanpak. Hoe kan de meeste impact worden gemaakt voor de inwoners; welke vraagstukken moeten als eerste aangepakt worden binnen Tiel om bij te dragen aan een veilige woon-en leefomgeving
9. Bevoegd gezag (burgemeester) heeft (weer) eigenstandige lijn met het OM (als tussen OM en Avri afspraken worden gemaakt, kan de burgemeester niet sturen).

Naast de bovengenoemde thema's worden in gesprekken/overleggen meer zaken genoemd, die aan discussie -of treurnis- onderhevig zijn. Onderzocht kan worden in welke mate, het verrichten van T&H-taken in eigen beheer Tiel daar effect op heeft.

3. Organisatorische mogelijkheden

Elke organisatie zoekt een balans tussen effectiviteit en efficiency, ook wel: tussen directe sturing en schaalvoordelen (waaronder: lagere kosten). Gemeenten (vooral die met inwonertal tot ca 80.000) debatteren periodiek over 'zelf doen' of 'laten doen', dit laatste veelal in enigerlei samenwerkingsvorm waarvan de meest voorkomende is: het openbaar lichaam op grond van de wGR (in het spraakgebruik 'de gemeenschappelijke regeling'). Veel is geschreven over het vermeende tekort aan democratische legitimiteit en bestuurlijke grip bij dit soort organisaties. Zowel voldoende democratische legitimiteit als afdoende bestuurlijke grip is overigens goed geregeld in de Gw als in de wGR, en kan prima worden uitgewerkt in de tekst van een gemeenschappelijke regeling. Bij een (ervaren) tekort aan democratische legitimiteit (vaak een bezwaar van een raad) en aan voldoende bestuurlijke grip (vaak een bezwaar van een college) is er te vaak sprake van dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden.

Onvoldoende bestuurlijke grip wordt vooral bij gemeentelijke taken op het gebied van veiligheid ervaren. Dat ligt ook voor de hand: bij een dreiging wil je als overheid optreden, en wel snel, zonder gedoe, en zonder dat de benodigde capaciteit net bij een andere gemeente wordt ingezet. Bovendien aan de hand van maatwerk, met personeel dus dat bekend is met lokale situaties en bestuurlijke wensen. Bij bijvoorbeeld handhavingstaken zal dus die balans tussen schaalvoordelen en directe aansturing (direct kunnen laten ingrijpen) meer uitslaan naar de directe aansturing, terwijl bij afvalverwerking de uitslag naar de andere kant zal zijn (kostenbeheersing heeft groot gewicht).

Uit diverse gesprekken en teksten blijkt dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk in de regio veel belangstelling is om samen te werken bij handhavingstaken. Niettemin hebben twee buurgemeenten recent weer 'eigen' Boa's geregeld, en doet Tiel dus nu onderzoek naar de wenselijkheid daarvan, juist vanwege de evenzeer bestaande wens om handhaving zoveel mogelijk in "eigen hand" te houden.

De bestuurlijke slagkracht om te handhaven wat betreft directheid gemaximaliseerd als bij wijze van spreken namens de burgemeester een telefoontje voldoende is om te garanderen dat er binnen max. 10 minuten enkele boa's op een situatie kunnen worden "gezet". Daar komt bij dat 'eigen' Tielse medewerkers de Tielse situatie kennen, en de Tiels burgers (waaronder wellicht ook burgers jegens wie zo nu en dan handhaving nodig is), en, *last but not least*, de Tielse bestuurlijke wensen. Daarmee wordt de noodzakelijke informatie-taak het beste vorm gegeven. En dat 24/7, desnoods 6 keer per etmaal.

Het is te overwegen welk gewicht kostenbeheersing kan hebben (bijvoorbeeld ook in termen dat voor dezelfde kosten meet O&T kan worden toegepast, of materieelinkopen kunnen worden gedaan, etc.). Als dat onderdeel van de afweging zou zijn, zijn er wellicht bij voldoende bestuurlijke grip, toch nog een schaalvoordelen te behalen. Die schaalvoordelen zitten dan ook in de nuttige regionale samenwerking. De vraag is hoever je dan gaat, en met wie dan, en hoe.

De volgende varianten doen zich voor. Van 1 tot 6 neemt de bestuurlijke grip toe (direct handhavingsacties entameren) en nemen schaalvoordelen af.

1.Boa's in dienst bij Avri

Dan zijn wel verbeteringsmaatregelen noodzakelijk, zowel bij Avri als bij Tiel. Behouden wordt wat Avri goed doet, bijvoorbeeld de relatie met opleidingsbureaus.

2. Boa's naar ander openbaar lichaam (zoals ODR, Veiligheidsregio: grotere eigenheid takenpakket/operationaliteit).

Geen voordelen zoals gebruik maken van andere ingewerkte boa's van AVRI, nl. die t.b.v. Culemborg en Zaltbommel in geval van noodzaak grootschalig optreden. Dit kan worden ondervangen met behulp van directe samenwerkingsovereenkomsten. Mogelijk ook met uitbreiding van leveren van Boa's voor de andere gemeenten in De Waarden (voor Neder-Betuwe gebeurt dat al in lijn met samenwerking met politie).

3. Boa's in apart op te richten openbaar lichaam

Geeft (meer) bestuurlijke drukte, maar dan kan strak worden georganiseerd. Back office & facilitair (en bureaucratie/overlegtafels) in 1 organisatie, capaciteit (incl. operationele aansturing) bij de gemeenten.

4. Boa's in centrumgemeente-constructie bij Tiel

Werk / risico voor gemeente

5. Boa's in Tiel, convenant met buurgemeenten voor inzet, tegen tarief of met gesloten beurs

Idem

6. Boa's in dienst Tiel.

Maximale grip, te bepalen door bevoegd gezag.

4. Inrichten BOA-capaciteit in gemeentelijke organisatie

Als Tiel de T&H-taken OR in eigen beheer neemt dienen de volgende acties te worden ingezet: inrichten van desbetreffende formatieplaatsen bij de gemeente Tiel, en beëindigen van het afnemen van door AVRI aangeboden diensten ten aanzien van BOA-taken. Idealiter hangen deze acties samen.

Hier wordt ervan uitgegaan dat de opzet is dat de huidige Boa's die nu in dienst zijn van Avri zoveel mogelijk dezelfde personen (zouden moeten) zijn als die straks in dienst komen van Tiel.

De aanpak kent drie hoofdthema's:

1. Transitie Boa's van AVRI naar gemeente -als daarvoor wordt gekozen-,
2. Overgang oude naar nieuwe situatie gemeente Tiel,
3. Overgang oude naar nieuwe situatie bij AVRI.

Ad 1 Transitie Boa's van AVRI naar gemeente

De aanpak kan op twee wijzen: een publiekrechtelijke, en een eenzijdig Tielse aanpak.

a. Publiekrechtelijke aanpak

De omvat een organisatiewijziging van AVRI, namelijk het schrappen van de desbetreffende formatieplaatsen. Zo'n reorganisatie gaat gepaard met waarborgen. Zo moet er een sociaal statuut komen, is er de betrokkenheid van de medezeggenschap en (veelal) bonden, dienen bezwaar- en beroepsprocedures en -instanties te worden ingericht, en is er de kans op een mate van boventalligheid. Daarnaast is er een financiële component, en niet in de laatste plaats dient het hoogste bestuurlijke orgaan van AVRI de dienaangaande besluiten te nemen. Er is aanzienlijke tijd (en inspanning) gemoeid tussen aanvang van de reorganisatie en de voltooiing daarvan; gerekend moet worden op ca. 18 maanden. Voordelen zijn het "mens volgt taak"-beginsel bij de creatie van formatieplaatsen bij een of meer participanten in de gemeenschappelijke regeling. Voorrang kan worden gegeven aan interne sollicitanten.

b. Enkelzijdig Tielse aanpak

Dit betekent eenvoudigweg dat Tiel formatieplaatsen inricht, en de desbetreffende diensten niet meer afneemt van AVRI. Nagegaan moet worden wat de kosten van die inrichting zijn, en in hoeverre die kosten kunnen worden gedekt uit de vrijval van kosten vanwege het staken van de afname van de BOA-diensten bij AVRI. Daarnaast moet bepaald worden welke (on)mogelijkheden de DVO biedt, en -niet in de laatste plaats- of de medeparticipanten in de AVRI hiermee instemmen of in elk geval geen bewaar tegen hebben. Voordeel is snelheid en eenvoud; de gemeente Tiel stelt vacatures open, waarop de desbetreffende functionarissen bij AVRI kunnen dan solliciteren (en na selectie worden aangenomen).

Dit laatste is het eenvoudigst en lijkt voor de hand te liggen, mede gegeven de onderliggende juridische constructie van een DVO (mede gegeven de inhoud daarvan).

Ad 2. Overgang oude naar nieuwe situatie gemeente Tiel

De inrichting van de voor het voornemen van het college beoogde extra formatie in de gemeentelijke organisatie van Tiel kent de volgende aspecten.

Aanpassen functieboek/formatieplan, toepassen medezeggenschap, bekostiging/financieringsstromen, organisatorische inbedding, werkplekken, materieel/uitrusting/wagenpark, in- en externe relaties en samenwerking, ambtelijke en bestuurlijke aansturing, opleiding & training (kennis en kunde, specialistische expertise), ambtelijke en bestuurlijke informatievoorziening (meldingenproces, regie op dossiers, audits, informatievoorziening o.b.v. Wet Politiegegevens). Als vacatures worden in- en opengesteld komt daar nog bij: werving en selectie c.a.

Ad 3. Overgang van oude naar nieuwe situatie bij AVRI

Als bij AVRI Boa's achterblijven voor welke geen taken beschikbaar zijn, en dus geen bekostiging, ontstaat een tekort. De bij AVRI ten behoeve van T&H-taken van de andere twee gemeenten blijvende Boa's dienen voldoende massa te hebben om efficiënt ingezet en dekkend bekostigd te worden.

Indien T&H-taken niet meer aan Avri worden uitbesteed heeft dat gevolgen voor overige taken die Avri voor Tiel verricht. De IBOR-taken zijn dan anders belegd, en T&H m.b.t. de Afvalstoffenverordening wordt niet meer door de boa's gedaan. Korte lijn met IBOR intern AVRI zal mogelijk afnemen. Als T&H-taken niet meer van Avri worden betrokken, nemen overheadkosten van o.a. IBOR toe.

De wet verplicht dat op basis van de afvalstoffenheffing bekostigde uren slechts voor handhaving ASV ingezet worden. De dekkingsbron van de kosten van handhaving op de ASV is de afvalstoffenheffing die Avri voor de 8 deelnemende gemeenten int. Tenzij dit verandert betekent dat, dat Boa's van Avri (blijven) handhaven op de ASV, en dat dat niet bij Boa's van Tiel komt te liggen.

Indien Tiel de boa-taken niet meer betreft van Avri, en dus de capaciteit vermindert tot slechts enkele fte, blijft waarschijnlijk onvoldoende basis voor AVRI over om ten behoeve van Zaltbommel en Culemborg BOA-taken te doen (slechts enkele FTE blijft over).

Mogelijkheid: Tiel als centrumgemeente voor boa-capaciteit t.b.v. Culemborg en Zaltbommel

Het aantal resterende Boa's bij Avri t.b.v. de dienstverlening aan gemeenten Culemborg en Zaltbommel is niet handig, onder meer vanwege de dan voor Avri onevenredig grote overhead-lasten. Denkbaar is dat Tiel alle Boa's overneemt [hoeveel meer zijn dat er dan], en dan in een soort 'centrum-gemeente'-functie capaciteit 'verhuurt' aan Zaltbommel en Culemborg.

Voordelen:

1. Zal worden toegejuicht door Zaltb en Culemb (voor hen zo min mogelijk gedoe agv de Tielse wensen, eerder is door hen verzocht of dit een optie kan zijn)
2. Zal door Avri als positief worden beschouwd, hele team met alles erop en eraan over naar Tiel, zo min mogelijk gerekend en gediscussieerd.
3. Is positief voor Tiel: meer kennis, meer zicht op, meer professionaliteit in relatie tot Culemborg en Zaltb.
4. Tiel zet zich neer als professionele gemeente m.b.t. het thema (wet- en regelgeving c.a., massa).
5. Toch nog voordelen van een samenwerkingsconstructie

Nadelen:

1. Als gemeente Tiel werkgever is van deze boa's kan de gemeente door de twee andere gemeenten worden aangesproken op eventueel (dis)functioneren of anderszins ongewenst gedrag van de boa's. Dit kan worden beperkt door een regeling op te nemen in het, bijvoorbeeld, te sluiten bestuurlijk convenant.
2. Bedrijfsadministratieve drukte neemt toe (deb.adm., uren bijhouden, etc.).

5. Aansturing / Regie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid (B&W) jegens T&H-taken in eigen beheer zou komen te berusten bij drie collegeleden.

- hr. F. vd Meijden: APV (veiligheid en overlast in de openbare orde) en bijzondere wetten; vergunningen evenementen en horeca;
- hr. F. Groen: Div. verordeningen leefomgeving: Hondenoverlast (o.b.v. hondenbelasting), fiscaal parkeren, parkeeroverlast;
- hr. R. Dijkstra: Div. verordeningen leefomgeving.

Nagegaan moet worden of dit wellicht efficiënter kan. Daarnaast is er de ambtelijke sturing: P&O, integraal T&H, financiën/bekostiging (uren schrijven) en, *last but not least* de operationele sturing: verantwoording n.a.v. prioritering / beleid, meldingproces en regie op dossiers etc.

Doelstelling is dat er kwartaalgewijs verantwoording plaatsvindt per wijk op (hoofd)thema's, zowel operationeel als bestuurlijk. Ook vindt maandelijks een "thermometer"-gesprek plaats tussen portefeuillehouder en management.

Gevolgd wordt de huidige (Avri-) maandrapportage. Daaraan wordt toegevoegd het overzicht van geplande en ingezette uren naar thema volgens de DVO (veiligheid, parkeren, honden en ondermijning). Daarnaast zijn er rapportages over trends en ontwikkelingen, voorzien van een toelichting (oorzaak/gevolg) en de dienaangaande eventuele actiepunten.

Avri (zoals veel andere organisaties) hanteert als eenheid van doelstelling (en afrekening) bij T&H-taken: uur-inzet. De doelstelling, het resultaat waarom openbare middelen worden vrijgegeven door de raad is evenwel: de mate van veiligheid in de openbare ruimte, zoals die door T&H-inzet wordt bereikt.

Beter dan 'uur-inzet' is dan bijvoorbeeld: gemiddelde tijdsduur tussen melding en ter plaatse zijn, aantallen meldingen/voorvallen per tijdseenheid, herhalingsgehalte van het strafbaar feit, tijdsbeslag van afdoen van strafbaar feit, etc. etc.

Geavanceerder is om periodiek te meten wat het veiligheidsbevinden van het publiek, de Tielse burger, is. Immers, doel is: verbetering van de veiligheid in de openbare ruimte. In de regio wordt tot dusver niet gemeten wat de actuele veiligheidssituatie is, laat staan of die door maatregelen van het gemeentebestuur wordt verbeterd.

Wellicht doet zich hier een kans voor om succes van het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan niet meer bepalen aan de hand van het aantal ureninzet, maar aan de hand van hetgeen de burger ervaart en: *meemaakt* in de openbare ruimte. Immers, er is zoveel meer dan louter uren inzet dat succes bevordert: motivatie van het personeel, (operationele) aansturing, snelheid van handelen, bestuurlijk lef, politieke rugdekking, adequaat materieel, enzovoorts. Niet sturen op uren, maar op *outcome*.

6. PIOFACH -aspecten

6.1. Juridisch

In de diverse regelingen, waaronder de tekst van de gemeenschappelijke regeling, de raamovereenkomst, de DVO's etc., is niets opgenomen over de mogelijkheden/condities/kosten van de hier beschreven varianten. Betekent dat in de teksten van de diverse juridische verbanden tussen Tiel en Avri, zoals de gemeenschappelijke regeling, raam- en dienstverleningsovereenkomsten zijn geen beletselen gevonden om de huidige opdracht taak van Tiel aan Avri, op enige datum naar keuze van Tiel te beëindigen.

Er zijn geen juridische belemmeringen om de taakuitoefening T&H niet meer te betrekken van Avri, de vigerende DVO 2023 kan worden opgezegd c.q. de voorgenomen DVO 2025 is nog in de ontwerpfase.

Als er al een opvolgend DVO wordt getekend dient die in elk geval geen tekst te bevatten die voornemens van Tiel in de weg staat, dan wel daarmee gemoeide kosten meebrengt. Tiel moet, als zulks wordt besloten, eenvoudig en snel "weg kunnen".

De DVO 2023 is van kracht totdat er een nieuwe DVO wordt afgesloten. Met Avri is op 3 september 2024 afgesproken dat in december 2024 wordt nagegaan wat de verdere aanpak voor opstelling een nieuwe DVO is. Aangeduid is al wel dat de nu bekende tekst van het concept beter moet.

6.2. Personeel

Zodra Avri desbetreffende taken niet meer uitvoert zal Tiel zelf moeten voorzien in personele capaciteit ten behoeve van taakuitvoering handhaving & toezicht openbare ruimte, en onderbrenging daarvan in de ambtelijke organisatie, zowel formatief als wat betreft de bezetting.

Idealiter worden geselecteerd en in dienst gesteld: de medewerkers die thans in dienst zijn bij Avri.

Tentatief kan een afdeling T&H openbare ruimte er als volgt uitzien: Functiegebouw met 1 teamleider (schaal 10), 1 coördinator (schaal 9), 6 vak-Boa's (aandachtfunctionarissen, schaal 8), 2 reguliere Boa's (schaal 7).

Daarin moet passen:

1. Voornemens over uitbreiding formatie T&H OR in begroting vanaf 2025
2. Inhoud integraal handhavingsbeleid 2024 en later
3. Mogelijkheden te komen tot (uitvoering van een) ontwikkelplan ten behoeve van de implementatie van genoemde voornemens

6.3. Financiële aspecten

Nagegaan moet worden in welke mate de omvang van de vrijval van middelen vanwege het staken van de afname van BOA-diensten dekkend is voor de kosten (all in) van de Boa's in eigen beheer. Ontbrekende dekking dient in de begroting te worden gevonden.

Als wenselijk is om eventueel daarop tijdig de begroting aan te kunnen passen zou een overzicht van het kostenbeeld en de dekking daarvan snel -nog in 2024- beschikbaar moeten zijn.

Zonneklaar moet zijn wat exact de financiële situatie is, er dient een redelijke kans op voldoende kostendekking te zijn: verdeling van inzet van Boa's en bekostiging(stromen).

De raming van de meerjarige incidentele en structurele kosten (vanaf 2024 tot 2029) die de huidige uitbesteding van bedoelde taken aan AVRI met zich meebrengen omvatten (begroting 2024): € 1.282.325. De begroting omvat constante prijzen; meerjarenramingen zijn daaraan gelijk. Dit bedrag omvat loonkosten, afdelingskosten (kleding, ICT-middelen, tractie en overhead).

Een deel van de kosten ten behoeve van de inzet parkeren wordt onttrokken uit de reserve parkeren. Als de inzet per taakveld wijzigt, verandert ook de onttrekking of eventuele toevoeging aan deze reserve. En dus sprake van een tweede-orde effect bij een eventuele wijziging.

Aanvullend op het genoemde bedrag heeft de raad structureel v.a. 2025 € 150.000 beschikbaar gesteld voor inhuur toezichthouders verdeling AVRI/ODR. Dit bedrag moet nog worden toegewezen.

De gemeentelijke kosten als T&H-taken weer door Tiels personeel worden gedaan, zijn nog lastig te berekenen. Diverse factoren zijn van invloed zoals hoeveel Fte's Boa's, toerekening overhead, huisvesting, tractie, aansturing. Pm.

Voorstellen voor integrale kostendekking voor gemeentelijke taken worden voor bestuurlijke besluitvorming (B&W resp. Raad) voorgesteld door middel van een college- en raadsbesluit; daarin worden dus ook kosten voor bedrijfsvoering betrokken. Een voorstel kan onderdeel zijn van de Perspectievennota van een bepaald jaar. Bij de besluitvorming over *meerjarige dekking van de kosten indien T&H-taken weer door Tiels personeel worden gedaan dient rekening te worden gehouden met de vrijval van middelen a.g.v. niet meer uitbesteden aan AVRI*. Vooralsnog is hier niet in voorzien.

6.5. Materialen en huisvesting

Met Avri dient overleg te worden geopend welke middelen overgaan naar de gemeente, en tegen welke kosten. Het gaat dan om wagenpark, lockers, uniformen met toebehoren, etc.

Daarnaast dient de gemeente te bepalen waar en hoe worden de Boa's in Tiel worden gehuisvest en tegen welke kosten.

7. Relatie met politie / OM

De lokale driehoek dient in te stemmen met het onderbrengen van de betreffende boa-taken in de gemeente. Dit sluit aan op het vereiste van inbedding in het lokale veiligheidsbeleid.

In de bestuursrechtelijke sfeer moeten in relatie tot artikel 142 lid 1 c Sv. de boa's te worden aangewezen in een gemeentelijke verordening zodra zij tot buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst van de gemeente Tiel worden benoemd.

Het OM is toezichthouder op de boa's. De korpschef van de politie en sommige hoofden van Rijksdiensten met boa's zijn belast met het direct toezicht op boa's. De direct toezichthouder en toezichthouder vervullen een belangrijke adviserende en toetsende rol binnen het stelsel. Bij niet-naleving van de bepalingen uit deze beleidsregels dan wel het bepaalde in het [BBO](#) stelt de (direct) toezichthouder de boa-werkgever hiervan op de hoogte. De boa-werkgever dient voor het doen van een aanvraag bij de dienst Justis eerst contact te zoeken met de direct toezichthouder en de toezichthouder om de noodzaak en de voorgenomen aanvraag te bespreken. De boa-werkgever stuurt de aanvraag samen met de adviezen van beide toezichthouders toe aan de dienst Justis.

Dit geldt ook voor aanvragen voor toekenning van politiebevoegdheden, vrijheidsbeperkende middelen en geweldsmiddelen. Aan de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's kunnen nadere voorwaarden worden verbonden.

Voor wat betreft de aanvraag van werkgevers tot de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's wier opsporingsbevoegdheid strekt tot de in domein I opgenomen strafbare feiten, zorgt de werkgever ervoor dat het voornemen tot het doen van deze aanvraag wordt geagendeerd in het driehoeksoverleg, bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012.

8. Conclusies

Boa's in gemeentelijk beheer is meest wenselijke scenario.

Voordelen Boa's in eigen beheer

1. Verbeteren van informatiepositie; informatie uit BOA systemen in eigen huis en daarmee integraler en minder versnipperd dossieropbouw, Boa's kunnen in wandelgangen brieven
2. Boa's kunnen in gemeentelijke systemen zonder privacy- en informatiedelingsproblematiek tussen verschillende organisaties
3. Boa's als onderdeel van gemeente Tiel qua gevoel/cultuur en als directe collega's betrokken bij de gemeentelijke sturing (bijv. pers.bijeenkomsten, bijeenkomsten directie/bestuur etc.)
4. Snel schakelen op operationeel niveau, alsook op tactisch en strategisch niveau (minder lijnen, dubbeling en onduidelijkheid in rol en verantwoordelijkheid, besluitvorming over investeringen en doorontwikkeling)
5. Samenhang tussen P-verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid/ sturing op inzet
6. Steviger gemeentelijke positionering naar politie en OM over inzet (ook bij incidenten etc)
7. Onafhankelijkheid van andere gemeenten
8. Meer zicht en grip op kosten en financiën
9. Minder overleg, minder bureaucratie (DVO, overleggen, afstemming met meerdere gemeenten)
10. Gemeente bepaalt wie wordt aangenomen en wie/wat 'in de arm' wordt genomen
11. Helderheid voor inwoners ook qua communicatie over waar te melden of klachtenprocedure; niet bij de AVRI ('AVRI boa's'), maar Tielse Boa's

Nadelen Boa's in eigen beheer

1. Reorganisatie en begeleiding verandering is kostbaar. Het gaat om deels incidentele, deels structurele kosten als: opbouwen taken, processen, kennis en ondersteuning (huisvesting, systemen, middelen) aan Tielse kant, management, coördinatie van het traject (frictiekosten).
2. Zo is ook sprake van (des)investeringen op wat AVRI heeft opgebouwd.

3. Er zijn soms complexe P-dossiers, van veel wisselingen, kwetsbaar managementniveau en van ambtelijk niveau (relatief veel verloop / ziekte / interim)

9. Vervolg

Van belang is dat de diverse talrijke actoren voldoende goed worden betrokken/meegenomen, wijze waarop en wanneer afhankelijk van doel en doelgroep. leg: ambtenaren Tiel, B&W Tiel, Raad Tiel, overige colleges, bestuur en directie Avri, alsmede betrokken Boa's werkzaam bij Avri, pers.

Nagegaan moet worden of het ambtelijk apparaat van Tiel dit vraagstuk "aan" kan, want benodigd is management, expertise, ureninzet ambtelijk personeel. Op hoofdlijnen zijn er de volgende taken.

1. Communicatietraject over het geheel
2. Beeld van kosten en opbrengsten
3. Functieboek/formatieplan aanpassen
4. Overleg met Avri over overnemingen en sociaal plan, etc.
5. Bestuurlijke en ambtelijke overleggen met buurgemeenten
6. Voorzien in huisvesting, materieel, kleding, O&T etc. Wat is nodig en wat kost het.
7. Bestuurlijke besluitvorming.

Indicatief tijdpad in 2024

1. okt 2024:
 - a. reguliere aansluiting bij bestuurlijke overleggen (veiligheidsoverleg)
 - b. sturing T&H versterken / verbeteren (ambtelijk en bestuurlijk, rapportages T&H met duiding en bestuurlijke keuzes)
2. nov-dec 2024
 - a. Financiële, personele en juridische impact (business case) uitwerken
 - b. Frictiekosten vaststellen
 - c. Keuze / besluit: opnieuw opbouwen of overhevelen bestaande 'Tielse' Boa's en ondersteuningsstructuur naar Tiel (zie ook sociaal plan zoals genoemd in raamovereenkomst)
 - d. Wijzigingen in begroting T&H (ca. E 1.200.000)
 - e. Bepalen verdeling over
 - i. Directe salarissen /aantal Boa's
 - ii. Kosten ondersteunende middelen
 - f. Implementatieplan uitwerken
 - i. Huisvesten Boa's
 - ii. Bedrijfsvoering- en materieel
 - iii. Samenwerking met buurgemeenten versterken (kennis en kunde)
