

Doorontwikkeling TOR 2020-2025

Tussenevaluatie 2023

Inleiding / aanleiding

De situatie vóór 2020

In 2019 bestond team Toezicht Openbare Ruimte (TOR) uit acht toezichthouders die in burgerkleding of in bedrijfskleding met Zwolle-logo en voornamelijk tijdens kantoortijden hun werk deden. Een aantal van hen had BOA-bevoegdheden, maar maakte daar niet of nauwelijks gebruik van; als er werd gehandhaafd, gebeurde dat voornamelijk met behulp van het bestuursrecht.

De capaciteit van (bijna) 8 fte was voor een gemeente van de omvang van Zwolle laag te noemen. Het team was dan ook niet in staat om alle wettelijke (en niet-wettelijke) taken te verrichten die doorgaans bij zo'n team horen. Toezicht op de naleving van de afvalverordening, op evenementen en bijtincidenten door honden hadden de prioriteit en daarnaast werden diverse andere taken verricht voor zover daar ruimte voor was.

Bestuurlijke visie op TOR

Begin 2020 is de bestuurlijke visie Toezicht Openbare Ruimte (TOR) door de raad vastgesteld. Het bestuur wil toezicht en handhaving effectiever en ruimer inzetten om de veiligheid en leefbaarheid in de wijken te vergroten. De grote lijn van de visie kan als volgt worden samengevat:

Wie:	Gemeentelijke toezichthouders in nauwe samenwerking met in- en externe ketenpartners.
Wat:	Concreet benoemde taakaccenten, waaronder leefbaarheid, ondermijning, (jeugd-)overlast en veiligheid. Met duidelijk vastgelegde werk- en handelwijzen.
Waar:	In alle wijken en in het buitengebied.
Wanneer:	Dagelijks op de tijdstippen waarop de specifieke situatie in de betreffende wijk daarom vraagt.
Hoe:	Proactief, preventief, zichtbaar, herkenbaar (door het VNG-model BOA-uniform), consistent handhavend en daarnaast in de rol van gastheer/vrouw en aanspreekpunt van de gemeente. Met gebruikmaking van bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden.
Waarmee:	Met professionele gedragsvaardigheden, voldoende kennis, met informatie over en ingevoerd in de wijken, en met de benodigde uitrusting.

Toezicht draagt bij aan:

- De leefbaarheid en het voorkomen van overlast, opgavegericht, waarbij de inzet afhankelijk is van de vraag en de situatie en dynamiek in de wijken.
- Het vroegtijdig signaleren en aanpakken van leefbaarheidsvraagstukken.
- Professioneel partnerschap, nauwe samenwerking met o.a. wijkmanagers, wijkagenten en andere toezichthouders van bijvoorbeeld de provincie en waterschappen. Ze hebben een goed netwerk met burgers, bedrijven zoals ROVA en met maatschappelijke organisaties.
- De balans tussen recreatie en de bescherming van natuurgebieden

De visie beschrijft een aantal ontwikkelingen waaraan Zwolle zich wil aanpassen:

- Er is meer toezichtcapaciteit nodig doordat Zwolle groeit en om taken uit te kunnen voeren die nu geen prioriteit krijgen. Dat wordt zowel intern als extern van ons verwacht.
- Er is behoefte om op een andere manier toezicht te houden: meer proactief en preventief aanwezig zijn in de wijken en meer integraal handhaven. In het bijzonder de BOA domein I moet professionaliseren. Zwolle wil aansluiten bij de VNG-visie op de gemeentelijke handhaver 2020.
- Toezichthouders moeten beter toegerust zijn: het takenpakket verandert, het werk vindt steeds meer plaats na 17.00 uur en in het weekend. Toezichthouders komen in aanraking met agressie, criminaliteit en een verscheidenheid aan personen en problemen. Dit betekent een doorontwikkeling in toerusting en uitrusting van de toezichthouders.
- Toezicht en handhaving moeten bijdragen aan andere opgaven en beleidsdoelen, waaronder: wijkopgaven uit Stadsdeeladviezen, de strategische veiligheidsagenda en het programma ondermijning (2019-2022). Deze documenten zijn grotendeels de kapstok voor de inzet van TOR.
 - De wijkopgaven verschillen uiteraard per wijk. In dat kader wordt nadrukkelijk samengewerkt met de wijkmanagers en andere wijkgericht werkende collega's, ook met externe partners als politie, Travers Welzijn en woningcorporaties.
 - De Veiligheidsagenda uit 2023 legt prioriteit bij digitale veiligheid, drugs, zorg en veiligheid waaronder personen met verward gedrag, jeugd en veiligheid, en extremisme en polarisatie.
 - In het kader van de aanpak ondermijning moeten toezichthouders de ogen en oren van de gemeente op straat worden en helpen bij het vergaren van informatie.

Doorontwikkeling gestart in 2021

In 2020 zijn de eerste drie BOA's in dienst gekomen die in uniform werken en volgens een werkrooster met avond- en weekenddiensten. Met ingang van 2021 is hard gewerkt aan de doorontwikkeling van het team.

Huidige situatie

Capaciteit per 1 oktober 2023.

Inmiddels zijn 18 BOA's in dienst van de gemeente, die werken in het VNG-model BOA-uniform en in een werkrooster.

Van het oorspronkelijke team (van voor 2020) zijn nog 2 collega's actief binnen het team.

De totale capaciteit staat nu op 20 handhavers/toezichthouders (circa 19 fte in totaal).

Daarnaast heeft de gemeente een contract met detacheringsbureau Handhaving Support (HSUP). De medewerkers van dit bureau zijn aangesteld als onbezoldigd ambtenaren en daarmee volwaardige BOA's van de gemeente Zwolle en richten zich voornamelijk op parkeertoezicht en er is ook een geringe inzet op horeca en APV. Dit was voorheen ook het geval en telt daarom niet mee met de uitbreiding van capaciteit. Er zijn 16 BOA's via HSUP werkzaam, betreft ongeveer 11 fte.

De huidige omvang is een forse verbetering ten opzichte van de situatie van voor 2020. We constateren echter dat het niet genoeg is om aan de opdracht vanuit de visie en de vraag vanuit de

organisatie en de samenleving te voldoen. We werken nu overwegend reactief op de meldingen en een enkele keer proactief (in 2023 alcoholcontroles in de horeca) of projectmatig.

De BOA's werken in principe wijkgericht en hebben specifieke taakaccenten.

Een groot deel van de reguliere BOA taken van domein I wordt inmiddels uitgevoerd. Vanwege de werkdruk en de prioriteiten krijgen een aantal taken niet of nauwelijks aandacht, waaronder toezicht op natuur en milieu (Domein II taak), controle op naleving van de Alcoholwet en tegengaan van jeugdoverlast.

Het lukt niet om alle roosterdiensten voortdurend goed te bezetten. Een aantal delen van het rooster worden nu niet gevuld, met name de "gewone" avonden. Tijdens evenementen en bijzondere situaties (zoals grote demonstraties) ontbreekt het vaak aan voldoende mensen om extra koppels in te zetten. Dat is met de huidige bezetting het geval, maar ook bij een grotere omvang is dat een algemeen gegeven.

Wijkgericht werken

Alle teamleden van TOR zijn inzetbaar op het hele grondgebied van Zwolle, maar we streven naar een versterking van wijkgericht werken. Daarom hebben we op basis van de stadsdelen een verdeling gemaakt en zijn de BOA's allemaal gekoppeld aan één specifiek stadsdeel waarin ze wijkgericht werken. Dit stelt hen enerzijds in staat de wijken en bewoners/ondernemers in 'hun' stadsdeel goed te leren kennen en de specifieke behoeften van elke wijk, en anderzijds om heel gericht voor hun stadsdeel de samenwerking aan te gaan met andere actoren en ketenpartners (zowel in- als extern).

Met de nu gerealiseerde capaciteit is er nog geen sprake van echt wijkgericht werken. Er is, naast het behandelen van meldingen en klachten en het uitvoeren van algemene taken zoals horecadiensten, onvoldoende tijd om preventief in de wijken aanwezig te zijn.

Centrale huisvesting BOA's

Tot juli 2022 werkten de ingehuurd BOA's vanuit het Stadhuis en de BOA's in dienst van de gemeente vanuit het Stadskantoor. Met ingang van juli 2022 werken alle BOA's vanuit het Stadskantoor en wordt de ruimte in het Stadhuis alleen 's avonds en tijdens horeca-diensten gebruikt.

Uit een RI&E is een aantal verbeterpunten voor de huisvesting in het Stadskantoor naar voren gekomen. De meeste daarvan zijn inmiddels opgelost en voor het overige vindt intern overleg plaats voor de aanpak ervan.

Vervoersmiddelen

Een goed vervoersmiddel is een voorwaarde om goed en veilig het werk te kunnen uitoefenen. Tot voor kort werd er gereden in bedrijfsauto's die niet herkenbaar zijn als voertuigen van handhaving. We gebruiken sinds juli 2023 4 auto's met herkenbare striping, belettering en bijzondere verlichting (waaronder een zwaailicht), om de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de BOA's te vergroten. De voertuigen zijn uitgerust met een AED en kunnen worden ingezet bij voertuigen met pech. Daarnaast is een boot aangeschaft voor het toezicht op het water in en buiten de grachten. Een aantal BOA's heeft een vaarbewijs gehaald.

Een beperkt aantal fietsen is in eigendom, een aantal fietsen wordt geleased. In het BOA-werk is een fiets niet alleen een vervoermiddel, maar ook een middel om agressieve mensen op afstand te houden, fietsers te achtervolgen of om heel snel ergens ter plaatse te kunnen zijn. Dat stelt specifieke eisen aan BOA-fietsen, waar de huidige fietsen niet aan voldoen. De lease-contracten worden om die reden opgezegd of gewijzigd en de fietsen in eigendom vervangen door geschikte fietsen. In de bijlage met het overzicht van de kosten is een investering in biker-fietsen opgenomen.

ICT/Systemen

Begin 2022 hebben alle BOA's toegang gekregen tot het geografisch informatiesysteem van ROVA (ArcGis) en daarmee is de onderlinge afstemming sterk verbeterd en wordt bij ondergrondse containers geplaatst en gedumpt afval sneller onderzocht en verwijderd. De werkwijze is daardoor sneller en slimmer.

In de loop van 2022 is in het kader van een 'rocket project' data gedreven werken een dashboard tot stand gebracht dat grotendeels realtime inzicht biedt in aantallen en soorten meldingen op alle denkbare aggregatieniveaus (stad, stadsdeel, wijk, buurt). Dit gaat een grote bijdrage leveren aan de gerichte planning van activiteiten en aan de verbetering van de beschikbaarheid van verantwoordingsinformatie, mits daar structureel een vervolg voor kan worden georganiseerd door de aanstelling van een datasteward. Op dit moment zijn er drie systemen en daarmee ook drie bronnen voor meldingen en dat maakt dat we niet kunnen spreken van een betrouwbaar inzicht. De verschillende datastromen dienen geoptimaliseerd te worden. Het verbeteren en borgen van de kwaliteit van de data vergt kennis op dit gebied.

In 2022 heeft een aanbesteding plaatsgevonden voor de mobiele handhavingstoepassing waar de BOA's alle waarnemingen, fiscale, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties registreren. Een belangrijke ontwikkeling die daarbij is meegenomen, is dat met de nieuwe applicatie ook bestuursrechtelijke sancties getroffen kunnen worden. Mede hierdoor wordt inmiddels gewerkt aan de overdracht van een deel van het administratieve werk rond bestuursrechtelijke sancties aan administratief medewerkers. Hierdoor zijn BOA's niet afzonderlijk van elkaar, binnen, de afhandeling aan het verzorgen. BOA's kunnen op deze manier meer zichtbaar aanwezig zijn in de stadsdelen en wijken en focus blijven geven op de strategische uitgangspunten van de visie toezicht openbare ruimte.

Functieniveaus

Het team bestaat uit verschillende functieniveaus. Met de doorontwikkeling van het team is er gekeken naar deze niveaus en wat er nodig is om dit toekomstbestendig in te richten. Het team kende (naast het sectiehoofd) twee functieniveaus: BOA en senior BOA. Door de omvang van het team en om een carrièreperspectief te scheppen (loopbaanpaden en boeien en binden) is een aanpassing in de teamstructuur aangebracht en een nieuwe functie gemaakt, de stadsdeel BOA. Deze BOA is eerste aanspreekpunt voor het stadsdeel en is verantwoordelijk voor het maken van wijkinventarisaties.

Er zijn sinds 1 februari 2023 drie functieniveaus:

- Wijkgerichte BOA
- Stadsdeel-BOA
- BOA-Coördinator

Opleiding en training

BOA's hebben wettelijk de plicht tot jaarlijkse scholing om hun bevoegdheid te behouden, zowel inhoudelijk (PHB – permanente her- en bijscholing, EHBO, reanimatie en gebruik AED) als geweldstoepassing (RTGB – Regeling Toetsing Geweldsbeheersing BOA's en meer algemene agressiebeheersingstrainingen). Daarmee is het bij de gemeente Zwolle gangbare scholingsbudget per medewerker al uitgeput. Er is dan geen ruimte voor aanvullende opleiding of training, zoals die gebruikelijk is voor de deskundigheidsbevordering en -verbreding van andere medewerkers.

Daarnaast bestaat het huidige team TOR grotendeels uit relatief onervaren BOA's die veel gangbare beroepsopleidingen nog niet hebben gevolgd. In bijlage 2 staan de verschillende opleidingen opgesomd.

Om bovenstaande redenen wordt voorgesteld een specifiek opleidingsbudget voor de BOA's te maken voor de PHB her- en bijscholing en de RTGB trainingen. Deze kosten zijn een onderdeel van de structurele kosten voor de toerusting die nodig is voor een BOA. (zie bijlage 1) Voor de overige opleidingen wordt een beroep gedaan op het centraal opleidingsbudget.

Krappe arbeidsmarkt

In de afgelopen jaren is meerdere keren geworven voor de capaciteitsuitbreidingen. Regelmatig is 'gewoon' werven (een advertentie plaatsen en reacties afwachten) onvoldoende gebleken om geschikte BOA's te vinden. BOA's met meer dan een paar jaar ervaring met brede handhaving zijn nauwelijks te vinden.

In veel gevallen stromen medewerkers van HSUP door naar de gemeente. Daarnaast is gebruik gemaakt van externe bureaus die kandidaten met een deta/vast-contractie (tijdelijk inhuren met de mogelijkheid de kandidaat daarna in dienst te nemen) aanbieden en is recruitment ingezet.

Ontwikkelingen

Domein I

Toezicht en handhaving Alcoholwet

Het toezicht op de horeca inrichtingen heeft door de coronacrisis lange tijd stilgelegen en is pas recentelijk weer opgepakt. Het deel van dit werk dat te maken heeft met openbare dronkenschap, sluitingstijden terrassen en het bezit van alcoholhoudende drank door minderjarigen wordt meegenomen in de reguliere taken tijdens horeca-diensten en evenementen. Een groot aantal BOA's is inmiddels opgeleid voor het toezicht op de naleving van de Alcoholwet. Dit betreft het toezicht op verstrekking van alcoholhoudende drank aan minderjarigen, de aanwezigheid van leidinggevend in horeca-inrichtingen en de aanwezigheid van de juiste vergunningen.

Het deel waarbij de horeca- en terrasvergunningen en de naleving van de wet op de kansspelen worden gecontroleerd, vraagt, gezien het aantal horeca-inrichtingen en andere plekken waar al dan niet legaal alcohol wordt geschonken (paracommercie en evenementen), een forse capaciteit. Het nieuwe horeca sanctiebeleid is recent vastgesteld en we hebben deze taak voor 2023 geprioriteerd. We starten met het uitgangspunt dat we alle horeca inrichtingen eenmaal per twee jaar controleren.

Naar verwachting kan dit werk in alle stadsdelen behalve het stadshart, in de wijkgerichte activiteiten worden meegenomen. Voor de horeca in het stadshart is naar schatting 500 uur per jaar extra capaciteit nodig, bij een controlefrequentie van één bezoek per inrichting per twee jaar.

Jeugdboa's

In 2022 heeft de VVD een motie ingediend voor extra BOA-capaciteit voor jeugdtoezicht. De reactie van het college/ de burgemeester is aangehouden tot de bestuurlijke bespreking van deze tussenevaluatie. Bij de bespreking van de strategische veiligheidsagenda op 27 maart jl. is door de raad gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van Jeugdboa's. De burgemeester heeft toegezegd voor de begroting 2024 met de tussenevaluatie van de geïntensiveerde aanpak van de BOA's hierop terug te komen en daarbij concreet in te gaan op de wijze waarop aan de motie uitvoering is gegeven en of deze aanpak volstaat.

Jeugdtoezicht is op dit moment nog slechts een taakaccent voor 2 van de BOA's. Dat betekent dat er in de praktijk niet structureel en proactief op wordt ingezet. Jeugdboa is een specialisatie die vraagt om specifieke motivatie, aanleg, opleiding en training. Daarnaast vraagt het werk een lange aanloop en andere werktijden. Jeugdboa's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente op het gebied van de aanpak van de jeugdproblematiek (Opgave jeugd, jeugd en veiligheid en aanpak jonge aanwas). In het procesplan Voorkomen Jonge Aanwas in de criminaliteit wordt naar de BOA's gekeken voor een substantiële bijdrage aan de aanpak van 'Hotspots' en 'Hotshots'.

Jeugdboa's werken wijkoverstijgend en bouwen een relatie op met jongeren(groepen). Zij hebben als doel in contact te komen met jongeren en monitoren bijvoorbeeld overlastplekken, zij zorgen voor zicht op de jongeren (preventief) en stellen, indien nodig, grenzen aan het gedrag van jongeren (repressief). Daarnaast zorgt de inzet van jeugdboa's ook voor een betere samenwerking tussen o.a. jongerenwerkers, onderwijs, politie en veiligheid en kan worden geïnvesteerd in de aanpak van overlastgroepen of voorkomen van jonge aanwas aan de georganiseerde criminaliteit. Belangrijk daarbij is dat er ook aandacht is voor het bieden van perspectief. Op deze manier wordt bijgedragen aan het gezond, veilig en kansrijk opgroeien van jongeren in Zwolle.

Een goede aanpak en invulling van deze taak vraagt een duurzame, structurele aanwezigheid in de wijken, in goede afstemming met ketenpartners. Om slagvaardig en effectief te kunnen zijn in alle stadsdelen leidt een eerste verkenning tot een behoefte aan 4 fte specifiek voor jeugd.

Taakuitbreiding landelijk

Al langere tijd wordt landelijk toegewerkt naar uitbreiding van het takenpakket van lokale BOA's. Dat heeft te maken met het al langer bestaande capaciteitsgebrek bij de politie. Maar ook dat het vak van BOA sterk in ontwikkeling is en gewaardeerd wordt.

Er is in 2021 een landelijke pilot voor handhaven op lichte verkeersovertredingen gestart in Utrecht en in 2023 uitgebreid naar 5 andere gemeenten. De bevindingen en conclusies van de pilot zijn positief. Naar verwachting neemt de minister in de loop van dit jaar een besluit over het definitief toevoegen van deze feiten aan de taken van domein I (bv. gebruik van telefoon op de fiets, negeren rood stoplicht door fietsers en voetgangers, fietsen zonder verlichting).

Het is nog onduidelijk wanneer dergelijke taken bij gemeenten terecht komen, hoeveel capaciteit die gaan vragen en waar de financiering vandaan moet komen, maar dat het staat te gebeuren lijkt wel zeker.

Groei van de stad

Zwolle heeft grote ambities op het vlak van woningbouw en toename van het aantal inwoners. Daarbij zullen ook inbreidingslocaties worden benut. Dat betekent tijdens de ontwikkeling van al die locaties meer werk voor de BOA's door bouwactiviteiten die verkeers- en andere overlast in de openbare ruimte veroorzaken.

Daarnaast zal extra aandacht nodig zijn voor illegale kap en de nakoming van herplantplicht. Een substantiële toename van de bebouwing en het aantal inwoners leidt onvermijdelijk tot een structurele toename van het werk voor de BOA's.

Ondermijning, mensenhandel, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie

Om deze taken goed uit te voeren is meer kennis nodig en ook tijd om ervaring op te doen. Op dit moment zijn we deelnemer van het ondermijningsoverleg waar signalen en meldingen worden besproken en doen we mee met integrale controles. Daarnaast proberen we invulling te geven aan de oor en oog functie in de wijken, maar ook dat vraagt versterking van deskundigheid. We streven naar het inrichten van één of meer interventieteams.

Daarnaast wordt sinds kort onderzocht welke inzet van TOR nodig is voor het tegengaan van illegale prostitutie. Dat is een gemeentelijke taak, die al jaren bij de politie ligt, maar daar onvoldoende tijd en aandacht krijgt. Een aantal Nederlandse gemeenten heeft inmiddels ervaring opgedaan met het zelf uitvoeren van die taak (wel met ondersteuning waar nodig van politie). Daar lijkt substantiële capaciteit voor nodig te zijn, maar een benadering van de omvang daarvan in Zwolle is nog niet duidelijk.

Het zal zeker betekenen dat één of meer handhavers zich bezig zullen houden met het actief monitoren en opvolgen van advertentiewebsites waar illegale diensten worden aangeboden, en dat is uiteraard een geheel nieuwe taak.

Afvalstoffen

Op 1 januari 2023 is de nieuwe afvalstoffenverordening van kracht geworden. Dat betekent dat de inwoners voor het aanbieden van het restafval moeten betalen. Daarnaast wordt nog maar één keer per jaar per adres gratis grof huishoudelijk afval opgehaald in plaats van onbeperkt.

Van andere gemeenten die vergelijkbaar afvalbeleid hebben ingevoerd, is bekend dat na invoering het aantal illegale bijplaatsingen fors toeneemt. TOR hield rekening met circa 0,5 fte extra inzet in het eerste kwartaal van 2023. De daadwerkelijke extra inzet is een verdubbeling van de reguliere inzet. Na een periode van ongeveer 3 maanden zou het aantal overtredingen weer af moeten nemen (opnieuw gebaseerd op de ervaringen bij andere gemeenten). Of dat ook in Zwolle gebeurt, moet nog duidelijk worden. Een duidelijke afname is nu (half september 2023) nog niet waarneembaar. We zijn nu intern in gesprek om de inzet af te schalen en terug te gaan naar de daarvoor geormerkte 4 fte.

Illegaal aanleggen van bootjes

In de coronaperiode is het aantal bootjes in de stad fors toegenomen. Er zijn in 2022 meerdere acties door de BOA's uitgevoerd om illegaal aangemeerde vaartuigen aan te pakken en wrakken te laten verwijderen. Die acties worden door BOA's in samenwerking met de havenmeesters en de ROVA uitgevoerd.

Vooralsnog doen de wijkgericht werkende BOA's dat binnen hun normale takenpakket en is capaciteitsuitbreiding op basis van deze taak niet nodig.

Domein II

BOA's die zich richten op natuur- en milieutoezicht, aangesteld in Domein II, zijn er formeel nog niet in Zwolle, terwijl er wel wettelijke taken liggen. Domein II-BOA's zijn slechts voor een deel actief in de bebouwde omgeving en voor een ander deel in het buitengebied en op het water.

Hun taken omvatten toezicht op:

- Recreatie in natuurgebieden (Natura 2000)
- Registraties (van vaartuigen, vaarbewijzen)
- Vissers op en aan het water (vispas en -uitrusting)
- Ligplaatsen van boten (inclusief lozingen op oppervlaktewater)
- Overlast op het water (wildplassers, geluidsoverlast, alcoholgebruik, te hard varen)
- Zwemmers en brugspringers
- Stropen
- Herplantplicht

Door deze specifieke taken en de locaties van dit werk, hebben 'groene' BOA's ruimere bevoegdheden. Zij kunnen ook ingezet worden in domein I taken.

Op dit moment doen we het toezicht op kap en vooral de herplantplicht en reageren we beperkt op meldingen over bovengenoemde onderwerpen. Daarnaast doen we jaarlijks mee aan integrale controles in natuurgebieden op basis van een convenant met een aantal partners. Bij deze controles wordt op bovenstaande onderdelen controle gehouden.

We willen in ieder geval, ook vanuit de visie, toe naar inzet op het toezicht op de recreatie in de natuurgebieden en de overlast op het water. De Domein II-BOA's zijn van 1 april tot 1 oktober (het vaar- en recreatieseizoen) fulltime actief in het groene domein. In de andere helft van het jaar kunnen zij, naast milieuzaken, meedoen met de reguliere taken in de openbare ruimte.

Qua capaciteit hebben we hier 2 fulltime BOA's voor nodig. We constateren dat er op dit moment onvoldoende capaciteit hebben om voldoende aandacht te besteden aan deze taken.

Teamoverstijgende ontwikkelingen en organisatie van het team

Administratieve ondersteuning

Vóór 2020 is in Zwolle nauwelijks strafrechtelijk opgetreden. Als er sancties werden getroffen, gebeurde dat vrijwel uitsluitend met bestuursrecht. Er wordt nu per soort overtreding bekeken wat efficiënter en effectiever met strafrecht kan worden aangepakt, maar er blijft een fors aantal overtredingen over die om bestuursrechtelijke aanpak vragen.

De bestuursrechtelijke procedures zijn administratief tijdrovend voor zowel BOA's als handhavingsjuristen. Om die reden is in februari 2023 een proef gestart waarbij voorlopig voor een half jaar 0,5 fte administratieve capaciteit wordt ingezet om de BOA's in de administratieve taken te ontlasten en in staat te stellen meer in de openbare ruimte te werken. Die 0,5 fte wordt inmiddels, voor slechts een beperkt aantal bestuursrechtelijke sancties (m.n. spoedeisende bestuursdwang rond afval), al volledig benut. Dit betekent dat veel van de bestuursrechtelijke sancties nog wordt afgedaan door BOA's. Dat kost capaciteit die we graag willen inzetten voor preventief toezicht op straat.

Op basis van de ervaringen is daarom het voorstel om op korte termijn 1 fte administratieve ondersteuning structureel beschikbaar te maken. Op deze manier kunnen de BOA's meer tijd op straat besteden.

Juridische ondersteuning

Om de toename van het aantal BOA's te faciliteren is er 1 fte juridische ondersteuning bijgekomen. Deze collega doet naast ondersteuning van het team TOR ook een groot aantal bestuurlijke maatregelen. Ondanks de uitbreiding is de werkdruk van de juridische ondersteuners hoog en zal er bezien moeten worden of aanvullende capaciteit nodig is. Dit wordt meegenomen bij de inrichting van de nieuwe afdeling per 1 januari 2024.

Conclusie en Advies doorontwikkeling TOR 2023-2025

Er is veel in gang gezet en we hebben mooie stappen gemaakt. In algemene zin geldt dat de beschikbare BOA's nog vaak reactief werken. Dat wil zeggen dat ze nagenoeg alle meldingen en klachten afhandelen en in het kader van de in- en externe samenwerking een aantal taken uitvoeren. Voor proactief werken is nog niet voldoende capaciteit.

Dit beantwoordt dus nog niet aan de bestuurlijke visie, waarin pro activiteit expliciet is benoemd en ook in de praktijk is gewenst.

Die is met name nodig voor het goed inrichten van jeugdtoezicht, Domein II (natuur en milieu) en ondermijning/mensenhandel/arbeidsuitbuiting, ofwel de onderwerpen die niet louter op basis van meldingen en klachten uitgevoerd kunnen worden.

We beschikken hiervoor nog niet over gespecialiseerde BOA's op deze terreinen

Hierboven zijn meerdere (bestaande en verwachte) ontwikkelingen en tekorten aangegeven, die samen een zeer forse claim op extra structureel budget leggen. Dit vraagt een bestuurlijke afweging bij de behandeling van de tussenevaluatie in de raad en de komende begrotingen.

Het college heeft deze tussenevaluatie bij de vaststelling van de Visie aan de raad toegezegd. De uitbreiding hoeft niet in één keer en kan in fasen worden bereikt. Daarbij kunnen prioriteiten worden gesteld. In deze tussenevaluatie geven we aan wat de stip op de horizon is. Hoe we daar komen vraagt nadere uitwerking in de financiële en organisatorische context van de gemeente. Als eerste bij de begroting 2024.

Naast de behoefte aan uitbreiding van capaciteit hebben we geconstateerd dat we structureel meer geld nodig hebben per BOA voor een goede uitrusting en training. Hiervoor was in 2020 een structureel budget van 40.000 beschikbaar gesteld.

Dat is ontoereikend gebleken en vraagt een aanvulling van € 150.000 voor de huidige BOA's.

Bij een eventuele uitbreiding wordt per nieuwe BOA naast de loonsom (€ 68.000) en de overhead (€ 32.000) voortaan rekening gehouden met een bedrag van € 12.000 per BOA voor een goede toeven uitrustig. Een nieuwe BOA kost 112.000.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen met de financiële consequenties op dit moment.

Om het werk echt goed uit te kunnen voeren op basis van de Visie en de ervaringen en wensen in de praktijk is nog een forse uitbreiding nodig in structurele capaciteit en structureel budget.

Het gaat dan in ieder geval om:

- 0.5 fte data steward (€ 63.000)
- 1 fte administratieve ondersteuning (€ 94.000)
- 4 jeugdboa's (€ 448.000)
- 2 fte Domein II (€ 224.000)
- 0,5 fte toezicht Alcoholwet (€ 56.000)
- 5 wijkgerichte boa's (€ 560.000)
- Structureel bedrag om tekort aan te vullen van de noodzakelijke kosten van de toe-en uitrusting van de BOA's (€ 150.000)

Om een verdere doorontwikkeling mogelijk te maken hebben we besloten de Raad voor te stellen in de begroting voor 2024 middelen beschikbaar te stellen voor de verhoging van de structurele kosten voor boa's, het aanstellen van een datasteward en een administratief ondersteuner en voor het aanstellen van vier jeugdboa's.

In 2026 vindt de eindevaluatie plaats van de doorontwikkeling op basis van de bestuurlijke Visie om te bepalen of met de in 2024 en daarna gerealiseerde uitbreidingen, de groei van de stad en de ontwikkeling van nieuwe taken voldoende capaciteit beschikbaar is of niet.

Bijlage 1 : Financieel overzicht

Voor de structurele kosten van de toe- en uitrusting van de huidige BOA's is een aanvullend structureel budget van 150.000 nodig.

Toelichting:

- Uitrusting
Bij de start (begin 2020) van de doorontwikkeling van TOR is een bedrag geschat van € 40.000 voor uitrusting, kosten voor verbruiksmaterialen en persoonlijke beschermingsmiddelen. Dat bedrag is met het stijgen van het aantal BOA's niet aangepast en heeft bij de huidige capaciteit een substantiële aanpassing. Tevens is gebleken dat er meer zaken nodig zijn, zoals specifiek opleidingsbudget voor de verplichte jaarlijkse her- en bijscholing, specifieke kleding en steekvesten, aanschaf van fietsen, auto's en een boot en de aanschaf en onderhoud van bodycams en portofoons.
- Out-of-Pocket-kosten van handhaving (€ 17.500)
Meer toezicht levert uiteraard meer constatering op en sommige daarvan leiden tot kosten voor de inhuur van externe dienstverleners. Zo moeten in het kader van bijtincidenten honden gedragsmatig getest worden, moeten (al dan niet defecte) voertuigen worden afgesleept en tijdelijk opgeslagen, en komen BOA's in toenemende mate gedumpt gevaarlijk afval tegen dat door gespecialiseerde bedrijven afgevoerd moet worden (o.a. drukhouders met helium).
- Automatisering

De heraanbesteding van de mobiele handhavings-app (City Control) kost met de uitbreiding en implementatie van die app meer geld dan begroot. Daarnaast is het aanschaffen van professionele roostersoftware door de toegenomen capaciteit van het team noodzakelijk geworden.

Voor nieuwe BOA's hebben we naast loonsom en overhead voortaan een bedrag van € 12.000 structureel per persoon nodig voor de toe- en uitrusting.

Licentie bodycam	€ 235	
Vervanging en onderhoud bodycam	€ 100	
Licentie City control	€ 1750	
Licentie portofoon	€ 1350	
Uniformen	€ 1500	
Fietsen	€ 750	1 fiets per 2 medewerkers
auto	€ 2500	1 auto per 4 medewerkers
Specifieke verplichte opleiding	€ 2100	
Audit en overige zaken	€ 1800	
Totaal	12000	

Bijlage 2 : overzicht opleidingen

Voor het hele team:

- Wijkgericht werken (SPV 4 dagen)
- Ondernijning (SPV 3 dagen)
- Betogingen, herkennen afwijkend gedrag in mensenmassa's
- Omgaan met verwarde personen
- Biker-training (basis / herhaling)
- Bestuursrechtelijk handhaven (herhaling en verdieping)
- Asbestherkenning
- Indicatieve geluidmetingen (met handmeter, intern, 1 uur pp, geen kosten)
- T&H Evenementen (3 dagen)
- Gebruik bodycam (1 dag)
- Drugsproblematiek (1 dag)

Voor een beperkt aantal BOA's:

- Domein II, vaarbewijs en marifonie (8-10 dagen, 2-3 BOA's)
- Basiskennis kapvergunningplichtige bomen, toezicht bomenverordening .
- Jeugd-toezicht (6 dagen, 3-6 BOA's)
- Digitaal Opkopersregister (E-learning DOR, 1 dagdeel, 3 BOA's)
- Leiderschapsvaardigheden (4 dagen, 3 BOA-coördinatoren)

