

SAMENVATTING EVALUATIE PILOT UTRECHT VERKEERSHANDHAVING DOOR BOA'S

24 november 2021

Inleiding

In 2019 is de motie Van Dam (TK 2019 – 2020, 35300 VI, nr. 53, 21 november 2019) aangenomen over het uitbreiden van taken van boa's uit domein 1 (toezicht openbare ruimte) op het vlak van verkeershandhaving. In de motie is de Minister van Justitie & Veiligheid (hierna: J&V) verzocht om, in nauwe samenwerking met de gemeente Utrecht, te bezien of middels een pilot geëxperimenteerd kan worden met het uitbreiden van taken van boa's op het vlak van de verkeershandhaving. Dit tegen de achtergrond van de constatering dat de capaciteit van de politie in het gehele land zeer ernstig onder druk staat, aldus de motie.

In februari 2021 is vervolgens een pilot gestart door de gemeente Utrecht in samenwerking met de politie aldaar. Deze pilot wordt begeleid door een landelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de gemeente Utrecht, VNG, OM, Politie en J&V. In deze pilot handhaafden de boa's van de gemeente Utrecht op de volgende feiten, waarop tot dat moment alleen door de politie werd gehandhaafd:

- Geen of onjuiste fietsverlichting voeren door fietsers;
- Het negeren van rood licht door fietsers;
- Handheld telefoongebruik door fietsers.

In de periode van februari 2021 tot medio augustus 2021 zijn in totaal 112 boa's voor ruim 3600 uur op handhaving van deze feiten ingezet door de gemeente Utrecht. Door Bureau Meetel is op twee momenten, een nulmeting op 19 januari 2021 en tussenmeting op 2 augustus 2021, onzichtbaar het aantal overtredingen op deze feiten op vijf locaties in Utrecht geteld.

Doel van deze evaluatie in opdracht van het ministerie van J&V was om - op basis van deze pilot in Utrecht - inzicht te geven op de volgende drie hoofdvragen, zoals geformuleerd in afstemming met de voornoemde werkgroep:

- In hoeverre draagt het overnemen van politietaken uit de pilot door boa's bij aan effectieve en efficiënte verkeershandhaving?
- Is het wenselijk om de feitcodes uit de pilot permanent toe te voegen aan de bevoegdheden van de domein I-boa's?
- Zo ja: aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de uitgebreide bevoegdheden voor domein I-boa's in de toekomst succesvol te kunnen invoeren? Wat is er nodig om dit werkbaar te krijgen in de praktijk?

Kwantitatieve data van Bureau Meetel, het OM, het CJIB en de gemeente Utrecht vormden de basis voor onze evaluatie. Aanvullend hebben we kwalitatief onderzoek verricht in de vorm van een aantal verdiepende interviews met boa's, leidinggevende boa's en operationeel specialist van de politie en een vragenlijst onder de deelnemende boa's. Deze is door in totaal 84 van 112 deelnemende boa's ingevuld. Dit is een responspercentage van 75 procent.

Hoofdpijnen bevindingen evaluatie

Voordat we ingaan op de bevindingen uit onze evaluatie is het relevant om kort een aantal omstandigheden in de pilot en de bredere context te schetsen die ervoor zorgen dat het niet mogelijk is om op basis van de beschikbare kwantitatieve data vergaande conclusies te trekken. Hierbij gaat het onder meer om de volgende omstandigheden:

- Het gaat enkel om één pilot in één stad;
- De tellingen door Bureau Meetel betreft alleen twee momentopnamen, die lastig onderling vergelijkbaar zijn mede door mogelijke seizoenseffecten en effecten van de lockdown in verband met covid-19;
- Betrouwbare data over het effect op de verkeersveiligheid op korte termijn ontbreekt, het effect op lange termijn is op dit moment nog niet bekend;
- Ook andere interventies kunnen van invloed zijn geweest op de naleving; los van de geïntensiveerde handhaving door boa's, was eveneens een communicatiecampagne onderdeel van de pilot in Utrecht. Doel van deze campagne was om burgers aan te zetten tot veilig gedrag in het verkeer.

Het voorgaande maakt dat we over het maatschappelijk effect in de zin van verbeterde verkeersveiligheid op basis van deze enkele pilot en de beschikbare data niet met zekerheid iets kunnen zeggen. Naar onze mening is de *aanname* plausibel dat verhoogde handhavingsdruk, dan wel een kleiner handhavingstekort, op deze aan verkeer gerelateerde feiten een positief effect heeft op de naleving. Vervolgens heeft dit naar verwachting weer een positief effect heeft op de verkeersveiligheid. Echter, deze aanname kunnen we op basis van resultaten uit de pilot niet bevestigen. [Evenzo denken wij dat de *aanname* plausibel is dat verhoogde handhavingsdruk / een kleiner handhavingstekort op deze feiten bijdraagt aan het vertrouwen in de overheid. Ook dit kunnen we niet staven op basis van data uit de pilot; ook hier kunnen we dan ook geen uitspraken over doen.] Wel kunnen we concluderen op basis van de pilot dat de inzet van boa's voorziet in de behoefte aan meer toezichts- en handhavingscapaciteit in openbare ruimte op deze aan verkeer gerelateerde feiten, waarin door de politie – gezien krapte in capaciteit in de Utrechtse context – niet voorzien kan worden. We zagen dat door boa's in de pilot tot en met week 32 in totaal 4400 boetes uitgedeeld werden op de feitcodes in de pilot. Door de politie waren dat er 1004 in diezelfde periode. In 2018, 2019 en 2020 werden jaarlijks door de politie respectievelijk 872, 3674 en 3956 boetes uitgedeeld op de feitcodes uit de pilot. In deze 25 weken tijdens de pilot zijn door boa's dus meer boetes uitgeschreven dan door politie in een heel jaar. Alleen al deze cijfers laten zien dat inzet van boa's bijdraagt aan meer effectieve verkeershandhaving.

Daarnaast zien we dat boa's in de Utrechtse pilot capabel zijn om te handhaven op deze feiten: de feiten zijn eenvoudig vast te stellen en het risico op gevaarstelling lijkt klein. Burgers worden niet vaker in het gelijkgesteld wanneer zij in beroep gaan tegen boetes opgelegd door boa's in vergelijking met boetes opgelegd door politieagenten. Boa's geven ook zelf in zowel de interviews als de vragenlijst aan dat zij van mening zijn dat zij hier goed invulling aan kunnen geven. Als belangrijk knelpunt wordt in de interviews en de vragenlijst de identiteitsvaststelling genoemd wanneer boa's daartoe genoodzaakt zijn voor de handhaving op deze feiten. Zij moeten dan bijstand van de politie inroepen. Dit draagt niet bij aan efficiënte en effectieve handhaving door boa's. In Utrecht is er binnen de pilot aandacht geweest voor het creëren van goede randvoorwaarden voor de boa's, bijvoorbeeld door het geven van trainingen en door de opbouw van de pilot: met name in de eerste weken werden de boa's in acties ondersteund door de politie. De pilot startte met enkel gezamenlijke acties op aangewezen locaties en werd later uitgebreid met controle op de feiten in reguliere surveillances.

Ook denken we te kunnen constateren dat de boa's in de Utrechtse context als voldoende gezaghebbend worden gezien door overtreders van de in deze pilot onderzochte feiten. We zien weinig onderscheid in het totaal aantal beroepszaken in geval van handhaving op deze feiten door politieagenten en door boa's (resp. 9,2% en 10,1%). Bij door rood fietsen zien we een iets groter verschil (resp. 9,6% en 15,7%). In de Utrechtse pilot geven de boa's zelf aan dat aan het stopteken door boa's in nagenoeg alle gevallen gehoor wordt gegeven. Dit werd van te voren als mogelijk zorgpunt benoemd. Aandachtspunt in dit kader is wel – zoals ook duidelijk in de pilot naar voren kwam – dat vervelende discussies tussen boa en burger regelmatig

voorkwamen: 31% van de boa's gaf aan regelmatig tot (bijna) altijd vervelende discussies met de burgers te hebben tijdens werkzaamheden binnen de pilot. Wij zijn dan ook van mening dat gespreksvoering, bejegening en weerbaarheid blijvende aandacht vragen in de opleiding van boa's.

Gezien voorgaande bevindingen denken we dat boa's in meerdere gemeenten inzetbaar zijn om te handhaven op deze specifieke feitcodes. Met deze bevindingen sluiten we ook aan bij de bevindingen uit de *quick scan* die parallel aan deze evaluatie plaatsvond naar actualisatie van het leefbaarheids criterium. Daarin is de lijn bepaald dat ten aanzien van verkeershandhaving in de openbare ruimte boa's bevoegd kunnen zijn, evenwel enkel ten aanzien ongemotoriseerd verkeer. Dit laatste vanwege onder meer het mogelijk hogere risico op gevaarstelling in geval van rijdend gemotoriseerd verkeer. We zien dan ook op basis van de uitkomsten van de pilot geen beletsel in het permanent toevoegen van de volgende feiten aan de feitcodes voor boa's Domein I:

- Geen of onjuiste fietsverlichting voeren door fietsers;
- Het negeren van rood licht door fietsers;
- Handheld telefoongebruik door fietsers.

Wat betreft de te creëren noodzakelijke randvoorwaarden voor handhaving door boa's op deze verkeersfeiten in de praktijk, denken wij dat het van meerwaarde is om in nog enkele pilots - in andere gemeenten - te experimenteren. Dit bijvoorbeeld ook voor de context in kleinere gemeenten en ten aanzien van bijvoorbeeld het effect op de naleving en de verkeersveiligheid en mogelijke relatie met het vraagstuk van vertrouwen in de overheid.