

Samenvatting

Winkelboa's nader beschouwd

Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal

De term winkelboa heeft verschillende betekenissen gehad de afgelopen jaren. Oorspronkelijk refereert het begrip aan een particuliere beveiliging, die een aantal overheidstaken overneemt. In de herziene versie gaat het om een gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaar uit het domein Openbare ruimte (domein 1), die een aantal bevoegdheden krijgt op het gebied van eenvoudige winkeldiefstallen. Hiermee krijgt de gemeentelijke boa bevoegdheden op het terrein van misdrijven. De minister van Veiligheid en Justitie heeft besloten om in de vorm van een pilot na te gaan op welke wijze een gemeentelijke winkelboa kan worden ingezet en wat de effecten van een dergelijke inzet zijn. Het doel van de pilot is om de aangiftebereidheid van winkeliers bij heterdaad constatering van winkeldiefstal te vergroten (meer tevreden over de afhandeling) zonder dat dit tot een taakverzwaring van de politie leidt (door de inzet van winkelboa's).

Zoals gezegd heeft de gemeentelijke winkelboa bevoegdheden om op te treden bij eenvoudige winkeldiefstallen. Dit zijn diefstallen waarbij er sprake is van een meerderjarige verdachte met een gestolen goed dat de waarde van €120 niet te boven gaat en er mag geen sprake zijn van specifieke recidive, meerdere gepleegde winkeldiefstallen/-verduisteringen of enige vorm van geweld of bedreiging. Er zijn zes gemeenten bereid gevonden om aan de pilot deel te nemen, te weten: Zaltbommel, Rotterdam, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Vlaardingen en Roermond.

In het kader van de pilot is door het ministerie een landelijke klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van deze zes pilotgemeenten en een aantal andere belanghebbenden (politie, OM, VNG en MKB Nederland). Door het ministerie van Veiligheid en Justitie is een notitie geschreven waarin de kaders van de pilot staan beschreven. In de landelijke klankbordgroep is besloten de pilot in twee fasen op te delen: een planfase en een uitvoerende fase. De pilotgemeenten hebben de mogelijkheid om te stoppen na de eerste fase. De pilot is extern geëvalueerd en de resultaten hiervan liggen voor in dit rapport. De evaluatie bestaat uit drie onderdelen.

1. Planevaluatie, op basis van gesprekken met direct betrokkenen en het bestuderen van de projectplannen.
2. Procesevaluatie, aan de hand van gesprekken met en een enquête onder winkeliers (voor- en nameting), gesprekken met politiemedewerkers en een kijkje in de keuken van gemeentelijke boa's in de twee gemeenten (Roermond en Vlaardingen) die tot uitvoering van de pilot zijn overgegaan aan de hand van gesprekken en het meelopen van enkele diensten.

3. Effectevaluatie, aan de hand van inzetgegevens van winkelboa's en aangiftecijfers van winkeldiefstal in de pilot- en controlegemeenten.

Planevaluatie

Iedere pilotgemeente heeft een plan van aanpak opgesteld dat is afgestemd met politie, OM en winkeliers. In dit plan staan tevens de randvoorwaarden voor een verantwoorde uitvoering van de pilot. Het is de lokale driehoek die besluit over het al dan niet operationeel inzetten van de winkelboa. De planevaluatie geeft antwoord op drie onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze zijn de projectplannen in de pilotgemeenten tot stand gekomen?
2. Wat is de inhoud van de projectplannen in de pilotgemeenten?
3. Wat zijn de doorslaggevende argumenten geweest om af te zien van de operationele inzet van de winkelboa?

Totstandkoming van de plannen

De gemeentelijke vertegenwoordigers zoeken voor het opstellen van een plan allen contact met de politie en, in het verlengde daarvan, met het Openbaar Ministerie. Het zijn echter steeds de politievertegenwoordigers die de belangrijkste gesprekspartners zijn. Behalve in Zaltbommel worden in de pilotgemeenten ook de winkeliers gevraagd naar hun mening over een eventuele pilot met de winkelboa. De formele besluitvorming vindt plaats in de lokale driehoek. Er is echter meestal al het nodige informeel vooroverleg geweest, zodat de uiteindelijke besluitvorming het ambtelijk advies volgt. Uitzondering hierop vormt de gemeente 's-Hertogenbosch waar het ambtelijk advies om, in tweede aanleg, toch mee te doen met de tweede fase van de pilot, niet door de lokale driehoek wordt gevolgd.

Inhoud projectplannen

In de projectplannen van de vier gemeenten die hebben besloten niet daadwerkelijk te experimenteren met de inzet van de winkelboa, worden vraagtekens geplaatst bij de opbrengst van de pilot en wordt beschreven welke problemen er zich in de praktijk zullen voordoen.

Het plan van aanpak van Vlaardingen, een van de gemeenten die wel aan de pilot deelneemt, is summier. Het geeft op hoofdlijnen de denkrichting weer. De winkelboa's in Vlaardingen zijn er louter en alleen ter ondersteuning van de winkeliers. Naast extra surveillance op de hotspottijden, kunnen ze een op heterdaad betrapte verdachte overnemen van de winkelier in afwachting van de komst van de politie. Dit impliceert dat de Vlaardingse winkelboa geen extra bevoegdheden of training behoeft. De enige administratieve handeling die de winkelboa hier verricht, is het opmaken van een proces-verbaal van bevindingen.

Het plan van aanpak van de gemeente Roermond is een voldragen plan, in de zin dat in detail wordt beschreven hoe het proces wordt ingericht, wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft en welke handelingen en producten er van de Roermondse winkelboa worden verwacht. Medewerkers van het politieservicecenter schatten op basis van de melding van de winkelier in of het een zaak is voor de winkelboa of voor de politie. Het probleem dat de winkelboa geen toegang heeft tot politiestructuren (BVH, HKS), wordt opgelost door te werken met een

laptop (van Stadstoezicht) op het politiebureau. Op de laptop worden de benodigde formulieren opgemaakt. In de politiesystemen zal vervolgens een korte mutatie van het feit en de verdachte moeten worden gemaakt door de politie. Ook in het systeem van Stadstoezicht (VTR) dient een korte mutatie te worden gemaakt. Uit het projectplan van Roermond wordt duidelijk dat de politie en het Openbaar Ministerie er vertrouwen in hebben dat de gemeentelijke winkelboas over voldoende kwaliteit beschikken om een eenvoudige winkeldiefstal met succes af te kunnen handelen. De politie hevelt in de praktijk een deel van de taken over, daar waar de politie in de andere pilotgemeenten terughoudend is op dit punt. Ook wordt duidelijk uit het projectplan van Roermond dat winkeliers daadwerkelijk een probleem ervaren met de aanrijdtijden van de politie.

Argumenten tegen winkelboa

Er worden meerdere bezwaren naar voren gebracht door de gemeenten die uiteindelijk besloten niet over te gaan tot inzet van de winkelboa. De geuite bezwaren hebben een breed draagvlak, in de zin dat de genoemde nadelen door meerdere partijen worden onderkend. Een zwaarwegend bezwaar van gemeenten is het feit dat zij te maken krijgen met een taakverzwaring (politietaken gaan over naar de gemeentelijk boa) zonder dat daar enige vorm van financiële compensatie tegenover staat. Zonder compensatie zou de inzet van de winkelboa echter betekenen dat andere handhavingstaken relatief minder aandacht krijgen.

De taakverzwaring voor de gemeente brengt naar verwachting weinig tot geen taakverlichting voor de politie met zich mee. De belangrijkste reden voor deze veronderstelling is dat winkelboas slechts kunnen worden ingezet bij eenvoudige winkeldiefstal. Dit betekent dat de politie toch ter plaatse moet komen als er sprake is van een niet-eenvoudige winkeldiefstal. In Rotterdam geeft de vertegenwoordiger van de gemeente aan dat het meestal niet om een eenvoudige winkeldiefstal gaat. In de gemeente Haarlemmermeer en 's-Hertogenbosch wordt ingeschat dat ongeveer de helft van de aangiften een eenvoudige winkeldiefstal betreft. Maar minstens zo belangrijk is de vraag hoe vooraf kan worden vastgesteld of er sprake is van een eenvoudige winkeldiefstal. Kan een meldkamermedewerker dit op voorhand vaststellen en zodoende besluiten of de politie dan wel de winkelboa naar de winkel moet gaan?

Tevens worden er vraagtekens geplaatst bij de aanleiding voor de idee van de winkelboa, te weten het sneller ter plaatse arriveren om een verdachte over te nemen van de winkelier en zodoende de aangiftebereidheid vergrotend. In de gemeente Haarlemmermeer geeft de politie aan dat de aanrijdtijd van maximaal een kwartier (wens van Detailhandel Nederland) in de regel wordt gehaald. In Rotterdam verwacht de gemeente geen verkorting van de aanrijdtijd door de inzet van winkelboas. Het bestaande toezichtmodel Centrum staat reeds garant voor goede afspraken tussen winkeliers, particuliere beveiligers en de politie. Daarnaast wordt er gewezen op de vraag op welke wijze een aangehouden verdachte van eenvoudige winkeldiefstal aan de politie moet worden overgedragen. De gemeentelijk boas beschikken niet altijd over een vervoermiddel toegerust voor het vervoer van arrestanten. Dit betekent dat de gemeente daar in moet investeren (uit eigen middelen), óf dat de politie de arrestant moet komen halen, hetgeen weer ten koste gaat van de taakverlichting aan politiezijde.

Proces- en effectevaluatie

De tweede fase van de pilot heeft betrekking op de daadwerkelijke inzet van de winkelboa. Er zijn twee gemeenten die de winkelboa hebben ingezet, waarbij moet worden aangetekend dat de inzet in Vlaardingen beperkt is geweest. Feitelijk is alleen in de gemeente Roermond praktische ervaring met de winkelboa opgedaan. Onderzocht is hoe dit is uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald. Er zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd rond de procesevaluatie, terwijl drie onderzoeksvragen betrekking hebben op het effect van de inzet van winkelboa's. De vragen luiden als volgt:

1. Wat vinden de betrokken organisaties en ondernemers in de pilotgemeenten van de inzet van de winkelboa?
2. Wat zijn de ervaringen van winkelbeveiligers, winkelboa's en politie wat betreft informatiedeling, communicatiemiddelen en vervoer?
3. Wat zijn de ervaringen met de begrenzing van het experiment tot 'eenvoudige' winkeldiefstal (heterdaad, bekende verdachte, geen agressie)?
4. In hoeverre hebben de betrokken organisaties en winkeliers(verenigingen) knelpunten ervaren bij de uitvoering van de pilot? Zo ja, welke zijn dat? En, hoe is hiermee omgegaan?
5. Welk deel van de aangiften van eenvoudige winkeldiefstal is afgedaan door de winkelboa in de pilotperiode en op welke wijze zijn deze zaken afgedaan?
6. Wat is het effect van de inzet van de winkelboa op de aanrijdtijden en het aantal aangiften door winkeliers?
7. Wat is het profiel van de aangehouden verdachten van winkeldiefstal afgehandeld door de winkelboa?

In de conclusies (hoofdstuk 5) worden alle vragen een voor een beantwoord. In deze samenvatting beperken we ons tot de meest belangwekkende resultaten.

De winkeliers in Vlaardingen en Roermond zijn over het algemeen goed te spreken over de inzet van de winkelboa. Niet dat ze in praktijk vaak met de winkelboa te maken hebben gehad, maar het idee dat er extra handhavers beschikbaar zijn, kan op steun rekenen. Een minderheid van de winkeliers heeft een negatief beeld van boa's in het algemeen en daarmee ook van de winkelboa. We meten weinig verschil in attitude bij winkeliers in Roermond en Vlaardingen, ondanks het feit dat de inzet sterk verschillend is geweest. In Roermond heeft de politie actief meegewerkt aan de pilot en getracht om werkbare routines op te bouwen. De praktijk is echter weerbarstig, waarbij geen toegang tot BVH voor boa's een serieus struikelblok is. Er is daarmee geen sprake van een lastenverlichting aan de kant van de politie, integendeel. Verder worden de winkelboa's te weinig ingezet om winkeldiefstal kwalitatief goed af te handelen. De visie van de politie (in Roermond) is dan ook dat de inzet van de winkelboa voor de politie geen meerwaarde heeft. De gemeente Roermond onderschrijft de visie van de politie: er zijn te weinig zaken om de taak van winkelboa voldoende in de vingers te krijgen.

In Roermond zijn in de pilotperiode van 9 oktober 2012 tot en met 28 februari 2013 in totaal 124 aangiften van winkeldiefstal gedaan. Van deze 124 winkeldiefstallen hadden zestig het

predicaat eenvoudig (conform art. 310 WvSr) waarbij sprake was van een meerderjarige verdachte. Bij veertien van de aangiften is de winkelboa ingezet: zeven van deze zaken zijn door de winkelboa afgedaan; de andere zaken zijn alsnog overgenomen door de politie. De zeven winkelboa-zaken zijn alle met een transactie afgedaan. De winkelboa was gemiddeld na zestien minuten ter plaatse. De aanrijdtijd varieerde echter van negen minuten tot een half uur. Bij elf van de veertien zaken was de winkelboa binnen twintig minuten ter plaatse. De politie is in de meeste gevallen binnen twintig minuten ter plaatse, maar het kan af en toe ook langer duren. Op basis van het beperkte aantal winkelboa-zaken kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat de aanrijdtijden niet zo zeer korter worden door de inzet van de winkelboa, maar wel stabiel; het komt niet voor dat een winkelier een uur moet wachten voordat de verdachte wordt opgehaald.

De veertien verdachten van winkeldiefstal waar de winkelboa naar toe is gestuurd gedragen zich allen rustig. De winkelboa's zijn niet geconfronteerd met geweld en hebben evenmin letsel opgelopen. Bij de veertien verdachten gaat het om tien mannen en vier vrouwen, waarvan negen de Nederlandse nationaliteit hebben. De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar oud. Vijf van de zeven verdachten die worden overgenomen door de politie staan te boek als recidivist/veelpleger.

Een analyse van de resterende 46 aangiften (zestig eenvoudige winkeldiefstallen minus de veertien zaken waar winkelboa's naar toe zijn gestuurd) leert dat de winkelboa in zeven zaken ingezet had kunnen worden. De cijfers duiden erop dat de winkelboa in ongeveer een op de zes winkeldiefstallen kan worden ingezet. In de pilotperiode zijn er minder winkeldiefstallen aangegeven in Roermond in vergelijking met dezelfde periode van de twee voorafgaande jaren. De cijfers uit de controlegemeenten (Venlo en Helmond) en de maandcijfers van winkeldiefstalaangiften in Roermond suggereren dat deze daling niet aan de pilot is toe te schrijven, maar aan toevallige fluctuaties.

In Vlaardingen zijn er 65 aangiften van winkeldiefstal geregistreerd in de pilotperiode van 1 november 2012 tot en met 28 februari 2013. Het pilotgebied, Stadshart, tekent voor 39 van deze aangiften, waarvan er 23 zijn aangegeven binnen de zogeheten hotspottijden. Op deze tijdstippen was er verhoogde surveillanceactiviteit van de winkelboa en konden winkeliers de winkelboa inschakelen voor het overnemen van een verdachte. Dit laatste is echter niet gebeurd. In de pilotperiode is ongeveer hetzelfde aantal winkeldiefstallen aangegeven in het Stadshart in vergelijking met dezelfde periode van de twee voorafgaande jaren. De aangiftecijfers in het overige deel van Vlaardingen en de controlegemeente Schiedam geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de pilot in het Stadshart enig effect heeft gehad op het aangiftenniveau van winkeldiefstallen door winkeliers.

Doelstellingen pilot gehaald?

Vier van de zes pilotgemeenten voorzagen op voorhand – in de fase van planning – dat de doelstellingen van de pilot lastig te realiseren zouden zijn met de inzet van de gemeentelijke winkelboa. De gemeenten Vlaardingen en vooral Roermond hebben de proef op de som genomen. De evaluatie van de pilot laat zien, dat de doelstellingen niet zijn gehaald. Winkeliers

zijn niet meer tevreden (maar ook niet minder) en er is geen toename van de aangiftebereidheid geconstateerd. De gemeentelijke winkelboa's hebben maar zeer beperkt de afhandeling van winkeldiefstallen kunnen overnemen van de politie: het merendeel van de gemelde zaken viel buiten de krijtlijnen van eenvoudige winkeldiefstal. Daarnaast moest de politie bij zaken die wel door de winkelboa zijn afgehandeld bij dusdanig veel handelingen assisteren (insluiten van verdachten, voorgeleiden, Progis-zuil, overleggen met ZSM, invoer in BVH) dat er geen sprake is geweest van een taakverlichting, maar eerder van een taakverzwaring.