

Vergaderjaar 2009–2010

32 459

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 juli 2008 en het nader rapport d.d. 6 augustus 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2008, no.08 001631, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de wettelijke verankering van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht gemeenteraden om elke vier jaar een zogeheten integraal veiligheidsplan vast te stellen. In dat plan komt te staan welke inspanningen de gemeente levert voor het verbeteren van de sociale veiligheid op lokaal niveau. Ook wordt daarin beschreven welke inspanningen worden verlangd van andere organisaties en instellingen; het college van burgemeester en wethouders zal vervolgens afspraken moeten maken met die organisaties en instellingen over de bijdrage die zij zullen leveren.

De Raad van State maakt opmerkingen over het belang en de inhoud van het wetsvoorstel. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is een aangepast voorstel voorbereid en besproken in de ministerraad, hetgeen heeft geleid tot het vragen van voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Raad van State. Deze voorlichting is inhoudelijk betrokken bij het opstellen van het voorstel van wet zoals dat nu luidt; een afschrift van de voorlichting is als bijlage gevoegd bij dit nader rapport.

Het advies en de voorlichting zijn aanleiding geweest om het aanvankelijke voorstel met de daarbij behorende toelichting aan te passen, om recht te doen aan opmerkingen van de Raad.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Belang en vormgeving

Het wetsvoorstel is aangekondigd in het Bestuursakkoord rijk en gemeenten van juni 2007. Daarin is toegezegd dat de regierol van gemeenten op het terrein van de lokale integrale veiligheid wettelijk zal worden vastgelegd door in de Gemeentewet de verplichting op te nemen tot het hebben van een gemeentelijk integraal veiligheidsplan.¹ Uit de toelichting blijkt dat het hierbij vooral gaat om de sociale veiligheid: criminaliteit, overlast, verloedering en dergelijke.² Fysieke veiligheid is een onderwerp dat geregeld zal worden in de nieuwe Wet veiligheidsregio's, nu in behandeling bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.³ Volgens de toelichting hebben gemeenten moeite met het benutten van de huidige sturingsmogelijkheden op het terrein van lokale veiligheid. Er wordt nog vaak uitgegaan van hiërarchische sturingsrelaties, waarbij wordt miskend dat het om horizontale regie gaat. Dit komt naar voren in het rapport *Regie in uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*.⁴ Een wettelijke verankering van die regierol zou een deel van de ondervonden knelpunten kunnen verminderen dan wel oplossen, aldus de toelichting.⁵

Het wetsvoorstel legt de gemeente twee verplichtingen op.

- De gemeenteraad moet ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststellen. Daarin wordt onder meer opgenomen welke inspanning de gemeente zal leveren om de doelstellingen van het lokale veiligheidsbeleid te behalen en welke inspanningen zullen worden verlangd van andere organisaties en instellingen.
- Ter uitvoering van het veiligheidsplan moet het college afspraken maken met die andere organisaties en instellingen. Deze afspraken, zo wordt in het wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald, doen geen afbreuk aan de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van die organisaties en instellingen.

De Raad constateert dat het voorstel niet voorziet in extra bevoegdheden voor het gemeentebestuur. Het wordt dan ook niet duidelijk welke knelpunten met dit voorstel worden weggelaten of verminderd. Het valt op dat met de term «regierol» de onduidelijkheid nog wordt vergroot.⁶ In de toelichting wordt uiteengezet dat andere organisaties en instanties – politie, openbaar ministerie, HALT-bureaus, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties, reclassering, jongerenwerk, Bureau jeugdzorg en welzijnswerk – een eigen verantwoordelijkheid, met eigen bevoegdheden, hebben voor aspecten of onderdelen van het lokale veiligheidsbeleid.⁷ De term «regierol» is in dit verband dan ook niet correct. De in de toelichting gebruikte term «horizontale regie» is een *contradictio in terminis*. Het woord «regie» zal het – kennelijk bij een aantal gemeenten levende – misverstand dat zij hiërarchische sturingsmogelijkheden hebben, niet wegnemen, maar dat misverstand eerder versterken.

Hetzelfde misverstand spreekt uit de aanduiding van het gemeentelijke veiligheidsplan als een «integraal» plan. Grote delen van het plan kunnen alleen beschrijven welke inspanningen de andere organisaties en instellingen naar het oordeel van de gemeenteraad zouden moeten leveren; aan dat oordeel zijn die organisaties echter niet gebonden. Zeker in verbinding met het adjectief integraal is het begrip veiligheid aan een sterke inflatie onderhevig; wat wordt er niet allemaal onder begrepen?

Een effectief lokaal veiligheidsbeleid, waarbij de verschillende actoren goed samenwerken, acht de Raad van groot belang. In veel gemeenten wordt daar al het nodige aan gedaan: volgens de toelichting wordt in een grote meerderheid van de gemeenten al gewerkt met integrale veiligheidsanalyses en -plannen.⁸ In gemeenten waar dit niet gebeurt, hoeft er op zichzelf geen probleem te zijn: het kan zijn dat daar op het niveau van de uitvoering goed wordt samengewerkt. Een wettelijke verplichting tot

¹ Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17, bijlage, blz. 39.

² Toelichting, § 1 (Inleiding).

³ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nrs. 1–3.

⁴ Andersson Elffers Felix, *Regie in uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*, Utrecht, 23 februari 2005.

⁵ Toelichting, § 2 (Achtergrond).

⁶ Volgens het woordenboek van Van Dale houdt het voeren van regie in dat men de leiding heeft; het woordenboek geeft als voorbeeldzin: «de gemeente voert de regie bij de organisatie van al deze instellingen». De term regieaanwijzing die in het toneel wordt gebezigd brengt deze betekenis pregnant tot uitdrukking.

⁷ Toelichting, § 4 (Inhoud), slot.

⁸ Toelichting, § 6 (Bestuurslasten en financiële consequenties).

het opstellen van een integraal veiligheidsplan vormt dan ook, zo meent de Raad, een overbodige administratieve belasting: waar men bereid is om samen te werken, is zo'n verplichting niet nodig; waar die bereidheid ontbreekt, biedt zo'n verplichting geen oplossing.

*Indien het veiligheidsbeleid tekortschiet doordat de verschillende actoren onvoldoende samenwerken, zal het gemeentebestuur bevoegdheden moeten hebben om te verzekeren dat de samenwerking ook echt tot stand komt. De Raad beveelt aan te onderzoeken welke financiële of andere instrumenten aan het gemeentebestuur kunnen worden toegekend teneinde te verzekeren dat de samenwerking met andere actoren daadwerkelijk tot stand komt – instrumenten waarvan het gemeentebestuur geen gebruik hoeft te maken als de samenwerking voldoende is. Ook ministeries zijn verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid. In het rapport *Regie in uitvoering*, een kwestie van willen, kennen en kunnen worden als knelpunten genoemd: een veelheid aan afzonderlijke geldstromen met eigen criteria en informatie- en verantwoordingsvoorschriften.¹ Het gemeentebestuur zou andere actoren tot betere samenwerking kunnen brengen als het over (een deel van) deze geldstromen zou kunnen beschikken.*

Daarbij is maatwerk en afstemming van belang, in drie opzichten.

1°. De actoren die medeverantwoordelijk zijn voor het lokale veiligheidsbeleid, verschillen onderling sterk. Zo staan politie en openbaar ministerie bij het veiligheidsbeleid centraal en vormen zij een onderdeel van de overheid. Daarentegen staan scholen – vooral bijzondere scholen – op afstand van de overheid en hebben zij vrijheid bij de inrichting van het onderwijs. Wanneer het integraal veiligheidsplan bedoeld is om organisaties en instellingen tot samenwerking te brengen, zal het moeten worden afgestemd op de specifieke positie van elke organisatie of instelling afzonderlijk.

2°. De behoefte aan samenhang in (delen van) het veiligheidsbeleid kan leiden tot het instellen van meer dan één coördinator of het verbreden van taken van bestaande instellingen. Op rijksniveau heeft dit geleid tot de aanstelling van Ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en voor Jeugd en Gezin; op lokaal niveau tot de instelling van Centra voor Jeugd en Gezin en tot de vorming van brede scholen: scholen die samenwerken met lokale partners bijvoorbeeld bij het opzetten van dagarrangementen voor leerlingen, het beter betrekken van ouders, het bevorderen van sociale cohesie in de wijk en het vergroten van ontwikkelingskansen van kinderen.² Daarnaast worden er Zorg- en adviesteams gevormd, waarin alle professionals die zich met jeugdigen en gezinnen bezighouden, samenwerken³ en worden in steeds meer gemeenten Veiligheidshuizen opgezet, waarin instanties als het openbaar ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, politie, reclassering, bureau jeugdzorg en de leerplichtambtenaar samenwerken. Voorkomen moet worden dat de verschillende organisaties en instellingen elkaar in de weg gaan lopen – ook bij het versterken van de rol van gemeenten bij het lokale veiligheidsbeleid.

3°. De minister voor Jeugd en Gezin heeft een wetsvoorstel aangekondigd, waarin de regierol van de gemeenten op het terrein van jeugd en gezin zal worden vastgelegd. Gemeenten zullen worden verplicht sluitende afspraken⁴ te maken met alle relevante lokale partijen. Daarin moet ook een escalatiemodel (opschaling) worden opgenomen en een vorm van toezicht door de inspecties; elementen die in het voorliggende voorstel niet zijn opgenomen.⁵ Omdat de beleidsterreinen jeugd en gezin en sociale veiligheid elkaar voor een deel overlappen, roept dit de vraag op hoe het aangekondigde wetsvoorstel zich verhoudt tot het voorstel dat nu voorligt. In de toelichting wordt gemeld dat voor afstemming zal worden gezorgd bij het verder uitwerken van de voorstellen van de Minister voor Jeugd en Gezin.⁶ De Raad merkt echter op dat een

¹ Bladzijde 20.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 75, blz. 2.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36, blz. 4.

⁴ Het verschil tussen afspraken en sluitende afspraken wordt niet direct duidelijk.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36, blz. 7–8.

⁶ Toelichting, § 5 (Relatie met politie, openbaar ministerie, veiligheidsregio en gemeentelijke regierol in lokale jeugdketen), onder «Relatie met de gemeentelijke regierol in de lokale jeugdketen».

wetsvoorstel pas in procedure dient te worden gebracht als de beleidsvoorbereiding en besluitvorming zijn voltooid;¹ dat is hier kennelijk niet het geval.

Gezien het vorenstaande adviseert de Raad de planverplichting achterwege te laten.

1.

Het begrip «integrale veiligheid» is breed. Anders dan de Raad, ben ik van oordeel dat het begrip waarde heeft, juist als het breed («integraal») wordt ingevuld. Het duidt op een complexe werkelijkheid. Het gaat bij veiligheid immers niet alleen om problemen als overlast en criminaliteit, maar ook over verloedering, alcohol en drugsproblematiek of (geestelijke) gezondheid. Veiligheid is mede afhankelijk van beleidsvelden als (geestelijke) gezondheidszorg, wonen, leefbaarheid, werk, scholing en milieu. Bij integrale veiligheid zijn veel instanties betrokken zoals, diverse gemeentelijke diensten, Politie, OM, Bureau Halt, reclassering, welzijnswerk, jongerenwerk, bureau jeugdzorg, GG&GD, diverse andere (geestelijke) gezondheidsinstellingen, lokaal en regionaal onderwijs, woningbouwcoöperaties, horeca, bedrijfsleven (al dan niet in verenigingsverband), bewoners (al dan niet in verenigingverband) en belangengroepen. De veelheid aan beleidsvelden en de veelheid aan betrokken maatschappelijke spelers duiden op een bewustzijn dat veiligheid en veiligheidsgevoelens afhankelijk zijn van veel factoren. Al deze factoren dienen een rol te spelen in de aanpak van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens – en de aanduiding «integrale veiligheid» is dus functioneel. In het verlengde daarvan wordt gesproken van het integraal veiligheidsplan: een document waarin staat beschreven wat de gemeente – in de vier jaar waarop het plan ziet – wil bereiken op het terrein van de lokale integrale veiligheid, en wat daarvoor nodig is. Het plan is geen doel op zich, maar een middel om zeker te stellen dat iedere gemeente zich structureel inzet voor de lokale veiligheid. Ik deel niet de opvatting van de Raad dat wettelijke verplichting op dit punt niet nodig is. Ik acht het juist onontbeerlijk dat elke gemeente beschikt over een dergelijk plan. De memorie van toelichting is aangevuld met een onderbouwing van deze opvatting. Daarnaast meen ik dat enige sturing nodig is wat betreft de totstandkoming en de inhoud van het plan. Volgens de eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord (VNG, juli 2009) heeft 81% van de gemeenten een veiligheidsplan. Uit analyse van bestaande veiligheidsplannen blijkt echter dat gemeenten nog niet altijd slagen in het integraal benaderen van veiligheid. Te weinig plannen maken duidelijk wat er van de partners verwacht moet worden om de ambities te verwezenlijken. Zo blijkt volgens bovengenoemde monitor slechts 46% van de gemeenten in dit beleidsplan een beschrijving op te nemen van de gemeentelijke inspanningen bij het leggen van verbindingen tussen de veiligheidsketen en de zorgketen in en om het onderwijs. Ook is gebleken dat er bij de partners een duidelijke wens bestaat dat gemeenten hun regisserende rol ook daadwerkelijk oppakken. Dit is namelijk, ondanks de beleidsplannen, lang niet overal het geval. In dit verband wordt onder regierol verstaan dat de gemeenten het initiatief nemen en richting geven aan de gezamenlijk te leveren inspanningen om de veiligheid in de gemeente te vergroten. Na inwerkingtreding van de voorgestelde bepalingen dienen gemeenten eerst te beschrijven waarvoor ze partners nodig hebben en wat ze van deze partners verwachten. Vervolgens zullen concrete afspraken worden gemaakt met deze partners over hoe de doelen en ambities gezamenlijk kunnen worden waargemaakt. Op die wijze geven de gemeenten invulling aan hun regierol. Het derde lid van het voorgestelde artikel 148a strekt ertoe de kwaliteit van de gemeentelijke integrale veiligheidsplannen te verbeteren en komt daarmee tegemoet aan die wens van de partners.

¹ Aanwijzing 262 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Gelet op het bovenstaande acht ik een wettelijke verplichting voor het vaststellen van een integraal veiligheidsplan gewenst. Omdat er al veel (integrale) veiligheidsplannen zijn, doet deze verplichting materieel de administratieve lasten voor gemeenten hooguit beperkt toenemen. Ik bestrijd overigens de opvatting dat het in dat geval om een *overbodige* administratieve belasting gaat: de verplichting zorgt ervoor dat voor iedereen helder is dat de gemeente een regisserende rol heeft en dat in elke gemeente over integraal veiligheidsbeleid wordt nagedacht. Het brengt de gemeente beter in positie op het terrein van de lokale integrale veiligheid.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is overwogen een bevoegdheid te creëren (hetzij voor de burgemeester hetzij voor het college van burgemeester en wethouders) om zo nodig verplichtingen op te leggen aan voor de uitvoering van het gemeentelijke veiligheidsbeleid noodzakelijke partners. Uiteindelijk is, mede naar aanleiding van de voorlichting van de Raad, hiervoor niet gekozen, omdat samenwerking beter bereikt kan worden langs de weg van overreding en gezag dan via het opleggen van verplichtingen. Bovendien is het, gelet op de veelheid en veelsoortigheid van de relaties, niet eenvoudig vorm te geven aan een doorzettingsmacht die effectief is, maar toch ook rekening houdt met formele posities van de diverse partijen.

Toch heeft de constatering van de Raad dat het wetsvoorstel niet voorziet in extra bevoegdheden geleid tot een aanpassing: voorgesteld wordt de burgemeester in dit domein een expliciete positie te geven om de voor de uitvoering van het veiligheidsplan noodzakelijke samenwerking te stimuleren en te optimaliseren. Gelet op de gedachte positie van de burgemeester, is in het aan de Raad voorgelegde artikel 154b (nu artikel 148a) geschrapt de bepaling over het maken van afspraken door het college. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet op welke wijze de rol van de burgemeester in het kader van dit wetsvoorstel ingevuld zou kunnen worden, en hoe zijn inzet in dit domein zich verhoudt tot de bevoegdheden van de wethouders. Tevens zijn het belang en de inhoud van het wetsvoorstel verduidelijkt, en wordt ingegaan op de door de Raad aangegeven alternatieve sturingsmogelijkheden.

Terecht stelt de Raad dat het brede sociale veiligheidsdomein wordt gekenmerkt door onderling sterk van profiel verschillende actoren. Juist hierom is het belangrijk dat er in het integraal veiligheidsplan, op basis van een analyse, beschreven wordt wat er van de verschillende partijen wordt verwacht. Dat kan ook helpen om te voorkomen dat verschillende partijen elkaar in de weg lopen.

2. Mocht niettemin worden besloten de planverplichting te handhaven, dan merkt de Raad het volgende op. Het voorgestelde artikel 154b bepaalt aan welke voorwaarden het veiligheidsplan moet voldoen. De Raad is van oordeel dat volstaan zou kunnen worden met de bepaling dat de raad ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan dient vast te stellen en adviseert artikel 154b in die zin aan te passen.

Onverminderd het vorenstaande maakt de Raad bij de voorgestelde tekst van artikel 154b de volgende opmerkingen.

2.

In artikel 148a (dat was artikel 154b in de aan de Raad van State voorgelegde tekst) is er uitdrukkelijk voor gekozen te bepalen aan welke voorwaarden een veiligheidsplan moet voldoen. In nog lang niet alle bestaande veiligheidsplannen komen de bedoelde onderdelen expliciet aan bod. Door vast te leggen dat het veiligheidsplan de doelen, de te

behalen resultaten en de daarvoor te leveren inspanningen bevat, wordt voor een deel de kwaliteit van het plan geborgd. Daarnaast geven deze onderdelen de gemeenteraad de mogelijkheid na vier jaar het college te controleren op de uitvoering van het beleid, en zo nodig om tussentijds te sturen, indien zou blijken dat de gestelde resultaten niet gehaald dreigen te worden. Dit kan alleen als de doelen en te behalen resultaten vastliggen. De bepaling dat ook de verwachte inspanningen van externe partners moeten worden opgenomen in het plan, draagt bij aan een integrale benadering van veiligheid. Ik kies er dus voor om de voorgestelde bepaling grotendeels intact te laten.

Gelet op de periodiciteit van de plannen, is het bij nadere beschouwingen niet noodzakelijk te bepalen dat ook de prioriteiten worden opgenomen in het plan: deze blijkt voldoende uit de keuze voor de doelen. Wenst een gemeente een (nadere) prioritering aan te brengen, dan laat de bepaling («in ieder geval») daartoe voldoende ruimte. Op dit punt volg ik de Raad van State; dat onderdeel is derhalve geschrapt.

3. Het college moet afspraken maken met organisaties en instellingen waarvan verlangd mag worden dat zij bijdragen aan de doelstellingen van het lokale veiligheidsbeleid.

a. De afspraken die het college dient te maken betreffen de uitvoering van het veiligheidsplan, nadat dat plan is vastgesteld. De kans op een integrale aanpak kan worden vergroot als deze afspraken worden gemaakt voordat het veiligheidsplan wordt vastgesteld, zodat het plan de weerslag van die afspraken kan vormen. De Raad adviseert het artikel in die zin aan te passen.

b. De afspraken mogen, zo bepaalt het voorstel, geen afbreuk doen aan de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisaties en instellingen. Deze bepaling zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat deze organisaties en instellingen zichzelf geen beperkingen op kunnen leggen bij de uitvoering van hun wettelijke taken en bevoegdheden. De Raad adviseert deze bepaling te schrappen.

3.

Nu het wetsvoorstel geen bepaling (meer) bevat met betrekking tot het maken van afspraken, kunnen de opmerkingen van de Raad dienaangaande buiten beschouwing blijven.

4. Het veiligheidsplan moet de prioriteiten en doelen van het veiligheidsbeleid bevatten, zo wordt bepaald. De Raad meent dat dit vanzelf spreekt en adviseert deze bepalingen te schrappen.

4.

Dit advies wordt gedeeltelijk gevolgd. In de reactie op de opmerking onder 2 is dit nader toegelicht.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5.

Beide redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met dien verstande dat het woord «verlangd» is gewijzigd in: verwacht. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal technische en redactionele verbeteringen door te voeren.

De Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.08 0192/I met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- Het artikelnummer 154b van de Gemeentewet niet gebruiken, nu dat nummer al in gebruik is (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, nog niet in werking).
- In artikel 154b, tweede lid, onderdeel d, het woord «verlangd» vervangen door: gevraagd.