Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2010–2011

32 459 Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 januari 2011

I ALGEMEEN

1. Doel, achtergrond en reikwijdte van het wetsvoorstel

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het verheugt ons te kunnen constateren dat de leden van een groot aantal fracties hun steun voor (onderdelen van) het voorstel uitspreken. Zo stemmen de leden van de VVD-fractie in met het verstevigen van de regierol van gemeenten op het terrein van de lokale veiligheid. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de regierol van de gemeente op het lokaal veiligheidsbeleid van harte nu deze juist de instantie is die voor samenhang en samenwerking kan zorgen in de inspanningen van de vele betrokken partners. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel dat de regierol van gemeenten in de veiligheid verstevigt en stellen dat het de sociale veiligheid verbetert. Veiligheid was en is voor deze leden een speerpunt. De leden van de SP-fractie onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel, namelijk dat gemeenten meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het lokale veiligheidsbeleid, maar vragen zich af of dit doel wordt bereikt met het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie achten het een goede zaak wanneer gemeenten veel aandacht geven aan de lokale veiligheid, maar vragen zich af of het lokale veiligheidsplan hiervoor het geschikte middel is.

Graag beantwoorden wij in deze nota naar aanleiding van het verslag de vragen van de leden van de verschillende fracties, waarbij we omwille van leesbaarheid bij de beantwoording enkele vragen iets anders hebben gegroepeerd dan in het verslag.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het voorstel in feite gaat om een wettelijke verankering van de bestaande situatie. Ook de leden van de CDA-fractie merken dit op. De leden van de VVD-fractie gaan er van uit dat de gemeenten verder zelf invulling geven aan het veiligheidsplan.

kst-32459-6
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2011

Wij delen met deze leden de opvatting dat gemeenten zelf inhoudelijk invulling moeten gaan geven aan de integrale veiligheidsplannen. Het wetsvoorstel beoogt meer dan louter het verankeren van de bestaande situatie. Het doel is het verstevigen van de regierol van gemeenten inzake integraal veiligheidsbeleid. Deze regierol wordt nu nog niet overal voldoende opgepakt. Regie geven aan lokaal veiligheidsbeleid begint met het formuleren van een visie op de te bereiken doelen en op de weg waarlangs die doelen moeten worden bereikt. Deze visie wint aan kracht indien deze berust op een gedegen probleemanalyse en de belangrijkste partijen zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling en de utvoering. De totstandkoming van een integraal veiligheidsplan is daarom een essentiële voorwaarde voor het realiseren van lokale veiligheid. Nog niet alle gemeenten van de 81% die een veiligheidsplan hebben, baseren dat op de in dit voorstel gegeven noodzakelijke vereisten. Mede hierdoor komt de regiepositie nog onvoldoende van de grond. De wettelijke verplichting om een integraal veiligheidsplan te maken, gaat daarom verder dan het bestendigen van een bestaande situatie.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het ontbreken van een binding van andere partners aan het veiligheidsbeleid dat de gemeenteraad vaststelt en de bevoegdheid van de burgemeester om een patstelling te doorbreken. Kan de regering nadrukkelijk ingaan op de aanbevelingen van de Raad van State inzake het versterken van de regierol door financiële of andere instrumenten en om te kijken hoe landelijk beleid de lokale regie doorkruist en alsnog een bredere visie te geven op de wijze waarop de regierol van de gemeenten versterkt kan worden met meerdere instrumenten, naast voorliggend wetsvoorstel. Voorts vragen zij naar de beweegredenen om de doorzettingsmacht uiteindelijk niet in het wetsvoorstel op te nemen en vernemen zij graag welke vormen van doorzettingsmacht wel overwogen zijn. Tevens vragen zij de regering de positie ten aanzien van de verschillende betrokken partners te duiden bij het ontbreken van formeel gezag. Ten slotte horen zij graag hoe de binding van andere partners aan het integraal veiligheidsbeleid volgens de regering in de praktijk tot stand zou moeten komen en of deze binding voldoende is om van een volwaardige regierol te kunnen spreken.
De leden van de SP-factie vragen in hetzelfde verband waarom er niet voor is gekozen het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven om – zo nodig – verplichtingen op te leggen aan de verschillende veiligheidspartners.
Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij mogelijkheden verkend om binnen het wetsvoorstel de regiepositie van de gemeente verder te verstevigen. De Raad noemt specifiek financiële instrumenten. De gemeente heeft daar richting sommige van de partners al mogelijkheden toe. Indien er een subsidierelatie of andere financiële verbondenheid bestaat tussen een gemeente en een bij veiligheidsbeleid betrokken organisatie, kan de gemeente voorwaarden verbinden aan deze financiële relatie. Indien deze relatie niet bestaat, zal het veelal niet opportuun zijn om deze te creëren, omdat voor de meeste betrokken organisaties en instellingen slechts een beperkt deel van hun taken betrekking zal hebben op veiligheid. Hetzelfde geldt voor sturing middels vergunningen. Vergunningen introduceren met slechts het doel te kunnen sturen op een klein deel van de bezigheden van een organisatie, zal enkel leiden tot extra en in dat geval dus onwenselijke administratieve lasten.
Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, is verkend of het introduceren van een nieuwe bevoegdheid tot versterking van de regierol zou leiden. Deze bevoegdheid zou de vorm moeten krijgen van een doorzettingsmacht. De burgemeester zou de bevoegdheid krijgen om – nadat het college gedurende een redelijke termijn van overleg heeft geprobeerd tot afspraken te komen – de voor een goede uitvoering van het veiligheidsplan noodzakelijk geachte verplichtingen op te leggen aan die

actoren waarmee geen of onvoldoende afspraken konden worden gemaakt.
Aan een dergelijke bevoegdheid kleven nadelen. Zo is niet helder af te bakenen richting welke partijen de burgemeester de bevoegdheid zou moeten kunnen inzetten, omdat voor sommige actoren zou gelden dat aard en taak van de organisatie zich verzetten tegen een dergelijke inmenging van het gemeentebestuur. Voorts is niet eenduidig af te bakenen wat de toegestane impact van een dergelijke doorzettingsmacht kan zijn op bijvoorbeeld de taakuitvoering of de financiën van de gedwongen partij. Om deze redenen bevat dit voorstel geen doorzettingsmacht.
De versterking waar thans voor is gekozen, ligt in het versterken van de gezagspositie van de burgemeester in artikel 171a. Deze geeft de burgemeester de expliciete mogelijkheid om andere partners vanuit een sterkere positie aan te spreken. De combinatie van het maken van een gedegen integraal veiligheidsplan met de versterking van de gezagspositie van de burgemeester biedt naar onze mening voldoende borging voor de regierol van de gemeente.

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor burgers de veiligheidsbeleving een prioriteit is. Deze leden vinden het dan ook jammer dat in het wetsvoorstel het woord burger niet voorkomt. Zij begrijpen dat de gemeenteraad het plan vaststelt en dat de gekozen raad de burger vertegenwoordigt. Toch stellen zij meer betrokkenheid of zeggenschap van de burger op prijs en vragen de regering daarop in te gaan.
Met deze leden zijn wij van mening dat betrokkenheid van burgers belangrijk is voor het tot stand komen van het integraal veiligheidsbeleid. Gemeenten kunnen daar verschillend mee omgaan. Zo kunnen gemeenteraden raadsinformatieavonden organiseren of wijkbijeenkomsten. Een ander goedwerkend instrument, waarmee bijvoorbeeld in Eindhoven goede ervaringen zijn opgedaan, is buurtsignaal. Wijkbewoners worden daarbij gevraagd naar hun perceptie van veiligheid en zij worden betrokken bij het maken van plannen om die te verbeteren en bij de uitvoering daarvan.
De leden merken terecht op dat in het wetsvoorstel het woord burger niet voorkomt. Maar dat wil niet zeggen dat er geen rol voor de burger is weggelegd, direct of indirect. De wet geeft de gemeenteraad, als vertegenwoordiger van de burger, een expliciete rol. De toelichting bij het wetsvoorstel gaat vervolgens wel in op de rol van de burger en stelt dat de gemeente de regierol oppakken en dat zij daarbij proberen «[…] verbindend te werken: in dialoog met burgers, bedrijven, instellingen en andere (overheids)organisaties» (p. 5). Waar de wet in artikel 148a, derde lid, spreekt over een analyse van de veiligheidssituatie, zullen ook burgers (bijvoorbeeld via de integrale veiligheidsmonitor) betrokken worden. En in artikel 148a, tweede lid, heeft de zinsnede «de inspanningen die daarbij van anderen worden verwacht» mede betrekking op burgers.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (31 977), waarin de burgemeester een aanwijzingsbevoegdheid krijgt op het punt van coördinatie van de zorg (escalatiemodel) en vrijblijvendheid aldus wordt tegengegaan.
De wetsvoorstellen, en de in het VVD-CDA regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» aangekondigde stelselwijziging jeugdzorg, sluiten in zoverre bij elkaar aan dat vraagstukken die lokaal spelen, ook onder een vorm van regie van de gemeente gebracht worden. Dit komt de integraliteit van beleid ten goede. In het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg is opgenomen dat de gemeente de regie heeft op het maken

van sluitende afspraken. Hiermee kunnen naast goede afspraken op het gebied van zorg voor jongeren, ook afspraken gemaakt worden ten aanzien van problematiek op het snijvlak van jeugdzorg en veiligheid. Dat wetsvoorstel voorziet in twee mogelijke interventies als er knelpunten ontstaan in de coördinatie van de zorg: de eerste is het escalatiemodel en de tweede is de bevoegdheid voor de burgemeester om zonodig een instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg en er daarmee voor moet zorgen dat de benodigde zorg daadwerkelijk wordt verleend.

De leden van de fractie van het CDA vinden in het voorliggende wetsvoorstel niets terug over de rol van de provincie bij integrale veiligheidsplannen en vragen op welke wijze de provincie betrokken is bij de totstandkoming en de uitvoering van integrale veiligheidsplannen. Integraal veiligheidsbeleid is een lokale verantwoordelijkheid. De provincie heeft hierin geen formele rol. In het geval de werkzaamheden en bevoegdheden van de provincie het veiligheidsbeleid van een gemeente raken, is de provincie wel één van de partners met wie afstemming moet plaatsvinden en van wie de verwachte inspanningen in het veiligheidplan genoemd dienen te worden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het volgende concrete geval. Een gemeente heeft overlast van jongeren. Dat is gesignaleerd of gemeld door de politie, maar jeugdzorg geeft ondanks afspraken niet thuis of is niet bereikbaar. Welke mogelijkheden heeft de gemeente in een dergelijke situatie om een oplossing af te dwingen, zo vragen deze leden.
Indien het hiervoor reeds genoemde voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (31 977) kracht van wet krijgt en in werking treedt, kan de burgemeester in genoemd geval een zorgcoördinator aanwijzen die er vervolgens voor verantwoordelijk is dat de benodigde zorg daadwerkelijk wordt verleend.

De leden van de SP-fractie vrezen dat dit wetsvoorstel zal leiden tot veel extra bureaucratie. Het opstellen van een integraal veiligheidsplan kan leiden tot een overbodige administratieve last. Met de Raad van State zijn voornoemde leden van mening dat waar men bereid is om samen te werken, een dergelijke verplichting niet nodig is. Waar die bereidheid ontbreekt, biedt deze verplichting geen oplossing. De leden vragen waarom de regering deze vrees niet deelt. De leden van de SGP-fractie stellen vragen van gelijke strekking, en vragen of een dergelijk plan wel een oplossing kan betekenen in een situatie waarin er eigenlijk geen mogelijkheid is om de samenwerking gestalte te geven.
Anders dan deze leden, zien wij het opstellen van een integraal veiligheidsplan niet als overbodige administratieve last. Dit voorstel kent geen verplichtingen met betrekking tot de inhoud van het plan. Gemeenten kunnen plannen daardoor toesnijden op de aard en omvang van de lokale problematiek en zo de lasten beperkt houden tot het noodzakelijke. Het maken van een gedegen integraal veiligheidsplan is een voorwaarde om veiligheidsbeleid te kunnen sturen. Samenwerking komt niet altijd vanzelf tot stand. Het is dan nodig om partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en hen zo te bewegen tot samenwerking. Dit wetsvoorstel beoogt de regisserende rol van gemeenten te versterken door de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en de burgemeester ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid vast te leggen. Op deze wijze kan de gemeente andere partners gelegitimeerd aanspreken. Het opnemen van een uitdrukkelijke bepaling in de Gemeentewet versterkt daarbij de gezagspositie van de burgemeester bij de totstandkoming en de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

De leden van de SGP-fractie missen in de toelichting op het wetsvoorstel een uitwerking van de problematiek die precies ervaren wordt. Bij wie leeft die onvrede met de huidige situatie en om welke punten gaat het dan vooral.
De problematiek komt naar voren in onderzoek dat mede de aanleiding is geweest tot dit wetsvoorstel. Hieruit blijkt onder meer dat gemeenten moeite hebben met het nemen van de regie.[1] Ook komt naar voren dat knelpunten onder meer zijn: het ontbreken van een systematische aanpak, onvoldoende benutten van bestaande sturingsmechanismen, gebrek aan informatieanalyse en een gebrek aan integraliteit.[2] Verder leeft de onvrede bij buurgemeenten die wel een integraal veiligheidsplan hebben. Zij hebben er last van dat de veiligheidssituatie bij anderen niet verbetert. Ten slotte geven ook politie en andere partners aan
dat gemeenten nog sterker de regie kunnen nemen over integrale veiligheid.

2. Inhoud

2.1. Versterking regierol

De leden van de VVD-fractie vragen of de gemeenteraad thema's uit het veiligheidsplan kan halen waar de nadruk op komt te liggen, en als dat zo is, wat dat dan betekent voor de andere in het plan genoemde punten en of er sprake is van enige prioriteitstelling in de punten.
De gemeenteraad stelt het plan vast en kan daarbinnen prioriteiten aanbrengen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de handreiking Kernbeleid Veiligheid ontwikkeld – een stappenplan om te komen tot een integraal veiligheidsplan. Zo bespreekt de gemeenteraad op basis van de veiligheidsanalyse van het college (waarbij ook de externe partners zijn betrokken) eerst de doelen van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. Dit is het natuurlijke moment voor de gemeenteraad om aan te geven waar nadruk op moet komen te liggen, en welke doelen prioriteit krijgen. Zonder een dergelijke verfijning zal er geen werkbaar plan tot stand komen. Vervolgens wordt een concept integraal veiligheidsplan door het college opgesteld conform de wensen van de raad. Dat concept wordt besproken, en uiteindelijk stelt de raad het definitieve veiligheidsplan vast.

2.2. Integraal veiligheidsplan

2.2.1. Totstandkoming
De leden van de VVD-fractie maken uit het wetsvoorstel op dat gemeenten hun plannen regionaal intercollegiaal toetsen. Zij vragen hoe dat in de praktijk gaat en of dat bijvoorbeeld gebeurt in het kader van een WGR regeling.
De vormgeving van de intercollegiale toetsing van de veiligheidsplannen zal in de praktijk verschillen. Er bestaan tussen gemeenten diverse vormen van samenwerkingsverbanden op veiligheidsgebied die hiervoor geschikt zijn. Het betreft een vrijwillige informele toets die niet wettelijk is geregeld.

De leden van de SP-fractie constateren dat de gemeenteraad met dit voorstel de verplichting krijgt om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Zij vragen waar dit plan over gaat en wat er wel of niet in moet of mag staan.
De minimale vereisten voor het veiligheidsplan worden in artikel 148a, tweede en derde lid, van dit wetsvoorstel gegeven: het plan moet de doelen van het beleid omvatten, alsmede de resultaten. Verder geeft het plan aan welke acties de gemeente zelf gaat ondernemen om de resultaten te halen, alsmede wat zij daarbij van alle veiligheidspartners

[1] Regie in uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2005.
[2] Hoofdstuk 4 Regie gezocht. In: Veiligheid als bestuurlijke opdracht. Redactie mr. P. van Vollenhoven, SMVP 2007, Dordrecht.

verwacht. Het is niet gewenst de inhoud van een veiligheidsplan op nationaal niveau vergaand voor te schrijven. Het gaat om lokale veiligheid. De inhoud zal gebaseerd moeten zijn op een analyse van de lokale veiligheidssituatie. In zijn algemeenheid zal het veiligheidsplan thema's bevatten als de aanpak van overlast, alcohol- en drugsproblematiek, coffeeshops, criminaliteit, polarisatie en radicalisering, huiselijk geweld en uitgaans- en horecaproblemen. Ook het verbeteren van veiligheidsgevoelens en leefbaarheid, en het ontwikkelen van beleid gericht op specifieke doelgroepen (zoals veelplegers, hangjongeren en verslaafden) en beleid inzake de handhaving van de Algemeen Plaatselijke Verordening kunnen deel zijn van het veiligheidsplan.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie welke bevoegdheden respectievelijk de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester hebben en of zij bijvoorbeeld dwingende afspraken maken met de politie over de wijkaanpak, blauw op straat of de hoeveelheid te schrijven bonnen. De leden vragen in dat verband wat de meerwaarde is van dit wetsvoorstel, bovenop hetgeen nu al gaat gebeuren in gemeenten waar wordt gewerkt met veiligheidshuizen.
Op de bevoegdhedendiscussie zijn wij reeds bij paragraaf 1 ingegaan. De veiligheidshuizen zijn vooral operationele samenwerkingsverbanden op een aantal specifieke thema's. Dit wetsvoorstel richt zich op het integraal veiligheidsbeleid. Een deel van dit beleid zal mede binnen de veiligheidshuizen worden uitgevoerd.

Het bevreemdt de leden van de SGP-fractie dat er in de tekst van het wetsvoorstel wordt gesproken over een veiligheidsplan, waarbij blijkens de toelichting in de eerste plaats gedacht moet worden aan een plan inzake de sociale veiligheid. Bij de term veiligheid denken deze leden in de eerste plaats aan die zaken waar politie en justitie bij betrokken zijn. De leden vragen waarom voor deze benaming is gekozen en of die naam niet onnodig verwarrend werkt, mede in het licht van de veiligheidsregio's. Integrale veiligheid is een gebruikelijke term bij gemeenten. De plannen die ook nu al worden gemaakt, heten vaak integraal veiligheidsbeleid of integraal veiligheidsplan. De benaming past ook bij de jaarlijkse monitor over de staat van lokale veiligheid – de integrale veiligheidsmonitor. Wij hebben daarbij aangesloten. Daarenboven verwijst de term «integraal» naar de breedte van het veiligheidsbeleid. Wij achten het zeer belangrijk dat veiligheidsbeleid integraal en niet sectoraal wordt bekeken. De vrees dat dit lokaal verwarrend werkt, delen wij niet.

Voorts merken de leden van de SGP-fractie op dat in de reactie op het advies van de Raad van State zo'n 25 organisaties en diensten uit de volle breedte van het gemeentelijk beleid worden genoemd, die betrokken zouden moeten zijn bij het gemeentelijk veiligheidsplan. Deze leden vragen in hoeverre een zo breed spectrum aan organisaties daadwerkelijk effectief betrokken kan worden bij een plan dat integraal is. En of het niet meer voor de hand ligt om plannen rond veiligheid te maken op specifieke gebieden, waarbij alleen die organisaties meedenken die rechtstreeks betrokken zijn.
Niet alle genoemde actoren houden zich primair met veiligheid bezig. Echter het handelen of niet handelen van deze organisaties heeft wel zijn weerslag op de lokale veiligheidssituatie. Daarom achten wij het juist van groot belang dat ook deze organisaties nauw betrokken worden bij het integraal veiligheidsbeleid. De mate waarin de organisaties worden betrokken, kan verschillen. Het is aan het gemeentebestuur om dit naar lokale behoefte en noodzaak in te vullen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat één van de genoemde aspecten in de memorie van toelichting het beleid inzake de handhaving

van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is. Zij vernemen graag van de regering hoe die handhaving op dit moment vooral plaatsvindt en vragen of er onderzoek is gedaan naar de wijze en intensiteit van handhaving van de APV door gemeenten en welke verbeterpunten er op dit terrein te realiseren zijn.
Handhaving van de APV geschiedt door de politie en door bestuurlijke handhavers (buitengewoon opsporingsambtenaren). Ons is geen onderzoek bekend over deze thematiek. Ook zien wij op dit moment geen reden om een dergelijk onderzoek te entameren. Wel is een verkenning gedaan rond de bestuurlijke inzet van gemeenten op toezicht en handhaving. Zoals toegezegd zal de minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer hierover spoedig informeren.

2.2.2. Positie gemeenteraad
De leden van de VVD-fractie merken op dat het veiligheidsplan zal worden voorbereid door het college van burgemeester en wethouders. In dat licht vragen deze leden hoe bewerkstelligd kan worden dat de positie van de gemeenteraad niet wordt uitgehold en dat de gemeenteraad niet voor een voldongen feit komt te staan door de voorbereidingen van het college en de gesprekken die het college voert ter voorbereiding van het plan. Deze leden vragen voorts in hoeverre het zogenaamde stappenplan om te komen tot een integraal veiligheidsplan het dualisme in de gemeenten intact laat.
Het college bereidt de beslissing van de raad tot vaststelling voor, zoals het college daartoe op grond van de Gemeentewet bevoegd is. De raad stelt het plan vast. Het college voert het uit. Dit is de essentie van dualisme. De genoemde leden wijzen er terecht op dat er in de praktijk oog moet zijn voor het evenwicht bij de totstandkoming van het plan. Immers, als de gemeenteraad het plan in detail heeft vastgesteld zonder inbreng van de veiligheidspartners, loopt het bestuur de kans dat de partners zich niet in het plan herkennen en hun medewerking niet willen verlenen. Aan de andere kant is het ook niet wenselijk dat het college al definitieve afspraken met de partners heeft gemaakt voordat het plan door de gemeenteraad is vastgesteld. Dat kan namelijk, zoals de leden terecht opmerken, leiden tot uitholling van de positie van de gemeenteraad. Wijzigingen in het plan zijn dan immers vrijwel onmogelijk of in elk geval voor de eerder betrokken partners onwenselijk. De essentie van het dualisme is binnen het gegeven stappenplan zoals beschreven in de handreiking Kernbeleid Veiligheid goed geborgd. De gemeenteraad zelf kan dit verder waarborgen door processtappen en bandbreedtes met het college af te spreken.

2.3. Zorgplicht burgemeester lokaal veiligheidsbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorgestelde artikel 171a Gemeentewet nodig is en of de burgemeester niet ook zonder dit artikel in staat is om zijn rol op basis van natuurlijk gezag goed te vervullen.
Hoewel wij – zoals eerder gesteld in antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie – de oplossing die de VNG voorstelt om het gezag van burgemeesters via een doorzettingsmacht te regelen niet delen, hechten we wel waarde aan het signaal dat de VNG daarmee afgeeft. In de praktijk blijkt er behoefte te zijn aan het versterken van de natuurlijke gezagspositie van burgemeesters op het gebied van lokaal veiligheidsbeleid. Naar aanleiding van de motie-Kuiken (Kamerstukken II, 32 123 VII, nr. 38) is gebleken dat: «Burgemeesters […] het er wel over eens [zijn] dat het wenselijk is dat in de wetgeving de burgemeester een steviger gezagspositie op het terrein van veiligheid krijgt. Dat hoeft niet zo zeer een formele (doorzettings)macht te zijn maar moet wel helderheid bieden over zijn rol.» (Kamerstukken II, 28 684, nr. 280, blz. 4). Hoewel er ook burgemeester zijn die aangeven dat zij hun huidige gezagspositie voldoende vinden,

menen wij dat het belangrijk is om aan dit door burgemeesters afgegeven signaal een uitwerking te geven.

Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk geworden op welke wijze de precieze betrokkenheid van de burgemeester wordt geregeld. Deze leden vragen wie in geval van falend beleid de eerst aangewezene is om politiek aangesproken te worden en of het risico niet groot is dat de burgemeester overal voor verantwoordelijk wordt gehouden, terwijl het veiligheidsbeleid op belangrijke delen wordt uitgevoerd door wethouders en/of andere betrokkenen, waarop de burgemeester onvoldoende invloed heeft.
Leden van het college zijn door de gemeenteraad aan te spreken op het door het college gevoerde bestuur, in het bijzonder op hun eigen portefeuille. Indien (onderdelen van) het integraal veiligheidsbeleid onderdeel van die portefeuille uitmaken, spreekt de raad, als hij daarover vragen heeft, het verantwoordelijke collegelid aan. Dit geldt ook voor de portefeuille die de burgemeester heeft als lid van het college. De taak die de burgemeester – als eigenstandig bestuursorgaan – volgens dit voorstel expliciet toebedeeld krijgt, is het bewaken van de integraliteit van het veiligheidsbeleid. Hij kan dan ook in die rol wethouders ondersteunen, adviseren en aanspreken op de inhoud en uitvoering van hun beleid – per deelgebied en samen – om er voor te zorgen dat dit voldoet aan de uitgangspunten van het integraal veiligheidsplan. Ook op die (geëxpliciteerde) rol is de burgemeester door de raad aanspreekbaar. Als het gaat om falend beleid, waarnaar de leden van de SGP-fractie vragen, dan hangt het van de oorzaak daarvan af welk lid van het college ter zake verantwoording dient af te leggen: de portefeuillehouder (wethouder of burgemeester) als het gaat om het falen van diens beleid, en de burgemeester als het gaat om het onvoldoende invulling geven aan zijn rol om toe te zien op het integraal veiligheidsbeleid.

3. Verhouding tot bestaande structuren

3.1. Politie

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor één van de meest duidelijke vormen van gemeentelijke regie op het veiligheidsbeleid, namelijk het gezag en beheer over de politie. Zij merken op dat de regering het voornemen heft om te komen tot nationale politie, terwijl deze leden juist constateren dat het grote meerwaarde heeft om beleidscycli van gemeenten, politie en OM op elkaar af te stemmen. Daarom willen deze leden graag vernemen welke invloed een verandering van het beheer van de politie gaat hebben op de gemeentelijke regie over het veiligheidsbeleid. Evenals hoe de lokale invloed, in het bijzonder die van de burgemeester, op het politiebeleid wordt geborgd en hoe gewaarborgd wordt dat de politie zijn bijdrage blijft leveren aan het lokaal veiligheidsbeleid. Ook willen deze leden weten hoe in de praktijk de afstemming tussen de beleidscycli plaats zal gaan vinden.
In het VVD-CDA regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» is aangekondigd dat er nationale politie komt. Bij brief d.d. 14 december 2010 is uw Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd over de vorming van de nationale politie. Hierbij is aangegeven dat uitgangspunt is dat de nationale politie haar basis heeft dicht bij de burger, in de wijk en in de gemeente. Het gezag over de politie, dat op lokaal niveau is belegd bij de burgemeester respectievelijk de officier van justitie, wijzigt dan ook niet. Uitgangspunt bij de uitwerking van de nationale politie is uiteraard dat beide gezagdragers hun gezagsrol ten volle kunnen waarmaken. Om hen beter in staat te stellen om te sturen op het beleid en de inzet van de politie in de gemeenten, heb ik bovendien het voornemen om in de wet, naast de geldende gezagsverhoudingen, het volgende vast te leggen:

Wettelijk wordt vastgelegd wat de functie van de lokale gezagsdriehoek is. In de driehoek overleggen de burgemeester en de officier van justitie tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welk grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt en zo nodig met de politiechef van de regionale eenheid over de taakuitvoering van de politie en over het beleid met betrekking tot de taakuitvoering;
Ook wordt in de wet opgenomen dat in het driehoeksoverleg door de burgemeester en de officier van justitie op basis van het lokale integraal veiligheidsplan afspraken worden gemaakt over de inzet van de politie op lokaal niveau;
Ten slotte wordt wettelijk geregeld dat de lokale gezagsdragers zwaarwegende invloed hebben op de benoeming van het lokale hoofd van politie.
De nationale politie wordt wettelijk geregeld via een wijziging van het eerder bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor vaststelling van een nieuwe politiewet (30 880). Daartoe is een conceptnota van wijziging opgesteld. De conceptnota van wijziging en bijbehorende concepttoelichting zijn gelijktijdig met de brief aan uw Kamer ter externe consultatie aangeboden.
De wijze waarop in de praktijk de afstemming van de verschillende beleidscycli zal plaatsvinden, is op dit moment onderwerp van nadere uitwerking.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het integraal veiligheidsplan als basis moeten dienen voor het beleidsplan inzake de politie. Zij vernemen graag of voor de in de Politiewet opgenomen hoorplicht volstaan kan worden met het inzien van het gemeentelijke veiligheidsplan en of het horen van de gemeenteraad daadwerkelijk nog gebeurt. De leden vragen of ook is overwogen de bepaling in de Politiewet toe te spitsen op het gemeentelijk veiligheidsplan.
Artikel 28, eerste lid, van de Politiewet 1993 bevat de verplichting voor de korpsbeheerder om, alvorens hij het ontwerp van het regionale beleidsplan opstelt, de gemeenteraden te horen over de lokale prioriteiten in hun gemeenten. Volgens de memorie van toelichting[1] wil dit artikel niet alleen garanderen dat gemeenteraden tijdig worden gehoord over hun wensen, maar ook gemeenteraden aansporen om hun gemeentelijke prioriteiten ter zake van de openbare orde en veiligheid zo adequaat mogelijk te formuleren. In de memorie van toelichting wordt de suggestie gedaan om die gemeentelijke wensen neer te leggen in een lokaal veiligheidsplan, dat dan, evenals de prioriteiten van het openbaar ministerie, zal dienen als «onderliggend» document voor het regionale beleidsplan. Een vormvoorschrift is er echter niet. Momenteel is het aan de gemeenteraden om, indien zij in het kader van artikel 28 van de Politiewet 1993 worden gehoord, te bepalen op welke wijze zij hun lokale prioriteiten kenbaar maken. Het is moeilijk voorstelbaar dat gemeenten dit zullen doen op een andere wijze dan door overlegging van het integrale veiligheidsplan, zodra vaststelling daarvan voorgeschreven zal zijn. Om die reden is niet overwogen om dit in de Politiewet 1993 te expliciteren.

3.2. Regionale afstemming

De leden van de SGP-fractie vernemen graag hoe de regering de verhouding ziet tussen de beleidsplannen die door de veiligheidsregio's gemaakt moeten worden en de gemeentelijke beleidsplannen. De leden vragen of het niet voor de hand ligt om juist tussen die plannen ook afstemming te laten plaatsvinden en of de regering heeft overwogen om in artikel 14, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's een verwijzing naar de gemeentelijke beleidsplannen op te nemen. De leden vragen of de afstemming met de omliggende gemeenten in de regio niet in zekere zin een doublure betekent met het beleidsplan van een veiligheidsregio?

[1] Kamerstukken II, 2003/04, 29 704, nr. 3, blz. 24 (waarin overigens nog werd uitgegaan van een wettelijk inbrengrecht voor gemeenteraden; de hoorplicht werd pas geïntroduceerd met gewijzigd amendement nr. 16 van de leden Irrgang en Rouvoet).

De plannen van de veiligheidsregio en het integraal veiligheidsplan zoals dit voorstel dat verplicht, verschillen van karakter. Het beleidsplan van de veiligheidsregio is een regionaal plan dat ziet op crisisbeheersing en rampenbestrijding, en wordt door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld, mede op basis van door de gemeenten aangeleverde risicoprofielen inzake branden, rampen en crises. Het onderhavige plan is een lokaal plan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld en ziet op integrale veiligheid met de thematiek zoals we al onder de antwoorden van de leden van de SP, onder 2.2.1, hebben beschreven. Van een doublure zal dus niet snel sprake zijn. Een verplichte afstemming van plannen van de regio en de gemeentelijke veiligheidsplannen ligt om dezelfde reden niet voor de hand. Aangezien de regio gevormd wordt door de deelnemende gemeenten, is het uiteraard mogelijk bij raakvlakken desgewenst tot afstemming van de plannen te komen.

4. Bestuurslasten en financiële consequenties

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de totale last voor gemeenten door het verplichten van het opstellen van een integraal veiligheidsplan jaarlijks neerkomt op 3 601 250 euro. In hoeverre worden gemeenten daar voor nu gecompenseerd, zo vragen deze leden. Voor een meerderheid van gemeenten zal deze nieuwe wettelijke verantwoordelijkheid naar verwachting geen extra bestuurslasten meebrengen, omdat zij al integrale veiligheidsplannen opstellen. Voor gemeenten die nog niet over de gestelde documenten beschikken of niet iedere vier jaar het beleid actualiseren, zal naar verwachting sprake zijn van beperkte extra administratieve lasten. In het beleidsprogramma kabinet, Balkenende IV zijn in het accres van het gemeentefonds middelen à € 150 mln. bestemd voor veiligheid. Deze middelen kunnen door gemeenten hiertoe worden aangewend.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel II

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of gemeenten ook kunnen volstaan met het benoemen van het bestaande veiligheidsplan tot integraal veiligheidsplan. Of zijn gemeenten op basis van het wetsvoorstel verplicht om te komen tot een nieuw plan?
Als, op moment dat dit voorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, een in een gemeente bestaand plan voldoet aan de vereisten van dit voorstel, dan kan de gemeenteraad volstaan met het (hernieuwd) vaststellen van dat plan, met een verwijzing naar de wettelijke grondslag.

TEN SLOTTE

Bij koninklijk besluit van 14 oktober 2010 (Stcrt. 2010, 16528) is vastgelegd dat de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van veiligheid is opgedragen aan de Minister van Veiligheid en Justitie. De (ten opzichte van de memorie van toelichting gewijzigde) ondertekening van deze nota weerspiegelt dat besluit.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner