

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Doel, achtergrond en reikwijdte van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt de regierol van gemeenten op het terrein van lokale veiligheid te verstevigen door middel van een tweetal maatregelen. Enerzijds wordt de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van een integraal veiligheidsplan. Anderzijds wordt een zorgplicht voor de burgemeester ingevoerd.

Beide maatregelen zullen, juist ook in onderlinge samenhang, een bijdrage leveren aan mogelijkheden op gemeentelijk niveau om de regierol waar te maken, waardoor er lokaal een integraal veiligheidsbeleid kan worden gerealiseerd.

Gemeenten staan voor de opgave een coördinerende rol te vervullen voor de activiteiten van verschillende partijen die bijdragen aan de veiligheid van hun burgers. Dat vereist samenwerking met en tussen uiteenlopende partijen als gemeentelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie, Bureau Halt, reclassering, welzijnswerk, jongerenwerk, bureau jeugdzorg, GG&GD, diverse andere (geestelijke)gezondheidsinstellingen, lokaal en regionaal onderwijs, woningcorporatie, horeca, bedrijfsleven (al dan niet in verenigingsverband) bewoners (al dan niet in verenigingverband), en belangengroepen, enz. Welke vorm en intensiteit die samenwerking aanneemt hangt af van de aard en omvang van de problematiek en van de wil tot samenwerking en de cultuur binnen de brede veiligheidsketen. Soms kan deze samenwerking binnen bestaande structuren gestalte krijgen, soms moet een op het probleem toegesneden samenwerkingsverband worden georganiseerd. Gemeenten zijn gelet op hun strategische positie, legitimatie, bevoegdheden en organisatorische kracht de aangewezen partij om richting te geven aan samenwerkingsverbanden binnen de veiligheidsketen en samenwerking te organiseren. In dit verband wordt gesproken over de gemeente als regisseur die bevordert en bewaakt dat partijen samenwerken en afstemmen. Die regie is niet alleen gericht op het vormen van concrete samenwerkingsverbanden, maar vooral op het bewerkstelligen van coherentie in het geheel aan

maatregelen, middelen en activiteiten, zodat de partijen binnen de veiligheidsketen daadwerkelijk de belangrijkste veiligheidsproblemen binnen de gemeente aanpakken.

Deze bestuurlijke opdracht is om meerdere redenen complex. Ten eerste raakt het veiligheidsbeleid al heel snel andere beleidsterreinen. Ten tweede zijn doorgaans veel partijen betrokken, ook partijen die het bevorderen van veiligheid niet als expliciete taak hebben. Sommige van deze partijen zijn daarbij gemeenteoverstijgend georganiseerd. Ten derde is eigen aan samenwerking dat partijen daarin dienen te handelen in overeenstemming met hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit vergt daarom veel afstemming en overleg, alsook gezag van de organen van de gemeente om tot een integraal veiligheidsbeleid te komen en binnen die kaders samenwerkingsverbanden te laten functioneren.

Om gemeenten te ondersteunen om lokaal tot een integraal veiligheidsbeleid te komen zijn instrumenten beschikbaar. Dit betreft onder meer de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* en het diagnose-instrument veiligheid.¹ Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in het faciliteren van samenwerking op het grensvlak van veiligheid, preventie en zorg bijvoorbeeld in de vorm van Veiligheidshuizen.

Ten behoeve van een traject dat zich richt op de bevoegdheden van de burgemeester op het brede veiligheidsdomein (motie-Kuiken, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38), is met diverse burgemeesters gesproken over hun positie op het terrein van de lokale veiligheid. De burgemeesters gaven aan een versterking van hun positie zeer wenselijk te vinden. Dit wetsvoorstel voorziet hierin.

Aan lokaal veiligheidsbeleid richting geven begint met het formuleren van een visie op de te bereiken doelen en langs welke weg die doelen zullen worden bereikt. Deze visie wint aan kracht indien deze berust op een gedegen probleemanalyse en wanneer de belangrijkste partijen zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling. Zij wint voorts aan kracht indien zij democratisch kan worden gelegitimeerd. De totstandkoming van een integraal veiligheidsplan is daarom een essentiële voorwaarde voor het kunnen realiseren van lokale veiligheid. Gelet op het maatschappelijke belang dat met veiligheidsbeleid is gediend en het belang dat hierbinnen aan een integraal veiligheidsplan toekomt, voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting aan de gemeenteraad om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Het verplichte karakter van het integraal veiligheidsplan onderstreept dat gemeenten gelegitimeerd een beroep op partijen kunnen doen bij de totstandkoming van het plan, alsook bij de verdere uitvoering daarvan.

Het wetsvoorstel voorziet hiernaast in een invoering van een inspanningsverplichting van de burgemeester om – zonder inbreuk te maken op bestaande bevoegdheden – te doen wat nuttig en nodig is om de lokale veiligheid te bevorderen waaronder de ontwikkeling en uitvoering van het integraal veiligheidsplan.

Met deze twee maatregelen wordt beoogd de kwaliteit van het lokaal veiligheidsbeleid te verhogen. Positief is dat volgens de eindrapportage Monitoring van het Bestuursakkoord (VNG, juli 2009) 81% van de gemeenten al over een veiligheidsplan beschikt. Uit analyse van bestaande veiligheidsplannen blijkt evenwel dat de veiligheidsproblemen nog in onvoldoende mate integraal worden benaderd. Zo blijkt bijvoorbeeld volgens bovengenoemde monitor dat slechts 46% van de gemeenten in dit beleidsplan een beschrijving opneemt van de gemeentelijke inspanningen bij het leggen van verbindingen tussen de veiligheids-

¹ De methode Kernbeleid Veiligheid helpt gemeenten integraal Veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Deze methode wordt mede in het licht van dit wetsvoorstel herzien. Voor meer informatie zie www.vng.nl.

keten en de zorgketen in en om het onderwijs. Het integraal benaderen van veiligheidproblemen is ook van belang voor gemeenten die relatief bescheiden problemen kennen. Het is van belang dat ook die gemeenten een integraal veiligheidsplan opstellen. Tot slot verdient ook de uitvoering van de veiligheidsplannen meer aandacht. Partners geven aan dat gemeenten hun regisserende rol steviger dienen op te pakken.

Dit wetsvoorstel maakt geen inbreuk op de bestaande wettelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Wel beoogt het duidelijkheid te scheppen over de rol van de gemeenteraad en de burgemeester wat betreft het beleidsprocesbinnen de bestaande verantwoordelijkheden. Het gaat uit van de bestaande democratische processen op lokaal niveau. De positie van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan wordt versterkt. Door de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en de burgemeester op de voorgestelde manier vast te leggen, wordt de regisserende rol van gemeenten versterkt. Aan andere partners kan een gemeente duidelijk maken dat zij de regie op het lokale veiligheidsbeleid voert. Vanuit deze positie kan zij medewerking van anderen proberen te bewerkstelligen. Het opnemen van een uitdrukkelijke bepaling in de Gemeentewet versterkt de gezagspositie van de burgemeester bij de totstandkoming en de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

2. Inhoud

2.1. Versterking regierol

Regie kan worden omschreven als een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat. De term regierol beschrijft geen wettelijke bevoegdheid, maar verwijst naar een bestuurlijke opdracht om richting te geven aan samenwerking.

Regie voeren is onlosmakelijk verbonden met de leiding nemen. Die rol komt op het terrein van de lokale veiligheid de gemeente toe. Veiligheid is een veelomvattend beleidsveld. Het gaat hier om onder andere het verminderen van overlast, de aanpak van alcohol- en drugsproblematiek, coffeeshops, de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, polarisatie en radicalisering, huiselijk geweld, uitgaans- en horecabeleid, verbeteren van veiligheidsgevoelens en leefbaarheid, beleid gericht op specifieke doelgroepen (zoals veelplegers, hangjongeren en verslaafden) en beleid inzake de handhaving van de Algemeen Plaatselijke Verordening. Het gaat daarbij ook om het veiligheidsgevoel van burgers zoals dit mede wordt beïnvloed door de inrichting van de openbare ruimte en beleid inzake jeugd, (geestelijke) gezondheidszorg, wonen, wijken, werk en scholing. Om lokale veiligheid te bereiken is de inzet van een scala aan partijen nodig. Die inzet dient bovendien op elkaar te zijn afgestemd. Om dit geheel te kunnen besturen én om er voor te zorgen dat maatschappelijke problemen daadwerkelijk worden aangepakt en opgelost, is het noodzaak regie te voeren. Burgers verwachten dit van hun gemeenten. Gemeenten hebben ook het best zicht op deze brede problematiek en de gewenste oplossingen. Zij nemen daarbij ook een strategische positie in ten opzichte van de andere betrokken partijen in het krachtenveld. Gelet op het maatschappelijke belang dat aan de bestrijding van onveiligheid toekomt, pakken gemeenten de regierol op. Zij proberen daarbij verbindend te werken: in dialoog met burgers, bedrijven, instellingen en andere (overheids)organisaties.

Ten aanzien van de regisserende rol op het terrein van lokale veiligheid zijn diverse organen binnen de gemeente actief. De burgemeester initieert en faciliteert betrokkenheid van andere partners bij het opstellen van het integraal veiligheidsplan. In geval van raakvlakken met portefeuilles van wethouders, doet hij dit samen met hen. De gemeenteraad stelt het integraal veiligheidsplan vast en kan dus de thema's binnen het veiligheidsplan agenderen. Het legitimeert de burgemeester om er vervolgens op toe te zien dat het veiligheidsplan wordt omgezet in concrete afspraken en dat die afspraken worden uitgevoerd. Het integraal veiligheidsplan bevat naast de inspanningen die de gemeente zelf levert, ook de inspanningen die de gemeente van de andere partijen verwacht. Vanzelfsprekend heeft de burgemeester hiervoor ook de wethouders nodig: het maken van de afspraken met de instellingen is immers een taak van de betrokken wethouders en daarmee onderdeel van het collegiale bestuur. De burgemeester zal bewaken dat de betrokken wethouders die afspraken maken en dat zij op de naleving toezien.

In de praktijk zitten partijen niet altijd op één lijn. Ook zien niet alle partijen direct nut of noodzaak van hun betrokkenheid. Dan komt in het bijzonder de burgemeester de rol toe om op basis van zijn gezag partijen aan te spreken, hen te bewegen mee te doen, en hen te overtuigen, zodat breed gedragen besluiten kunnen worden genomen ter voorbereiding en uiteindelijk ter realisatie van het veiligheidsplan. Samenwerking wordt bevorderd als het gesprek kan worden aangegaan aan de hand van deugdelijke analyses van de veiligheidsproblemen gezien vanuit meerdere oogpunten en het overleg ruim gelegenheid aan partijen biedt om standpunten uit te wisselen gelet op hun eigen taken, verantwoordelijkheden, belangen en agenda's.

Het optreden van de burgemeester berust daarbij in belangrijke mate op zijn natuurlijke gezag, dat hij mede ontleent aan het feit dat doelen en te halen resultaten op democratische wijze worden vastgesteld. De voorgestelde zorgplicht onderstreept deze positie nogmaals. Daarnaast beschikt hij over verschillende sturingsinstrumenten:

- Verticale sturing: sommige van de partners vallen direct onder de gemeente. Deze kunnen een opdracht krijgen van het gemeentebestuur om de verplichting aan te gaan.
- Financiële sturing: sommige van de partners zijn (deels) financieel afhankelijk van gemeentelijke geldstromen (onder andere subsidies). Hieraan kan de gemeente vooraf voorwaarden verbinden. Dit instrument is zeer bruikbaar als er een afhankelijkheidsrelatie bestaat. Gemeenten kunnen bij vernieuwen van subsidies en of bij het toekennen van nieuwe subsidies de voorwaarden mede toespitsen op een effectieve samenwerking met alle partners inzake integrale veiligheid.
- Vergunningen: in sommige gevallen verstrekt de gemeente vergunningen aan haar partners. In de voorwaarden van deze vergunningen kunnen vooraf verplichtingen worden opgenomen.
- Wettelijke bevoegdheid: de gemeente heeft in sommige gevallen een wettelijke bevoegdheid om verplichtingen dwingend op te leggen aan één van de partners. Zo kan de burgemeester volgens een onlangs ingediend wetsvoorstel dat ziet op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (Kamerstukken II 2008/09, 31 977, nr. 2), op casusniveau een instelling aanwijzen die de coördinatie van zorg op zich neemt.

Het oppakken van de regierol houdt niet in dat gemeenten exclusief verantwoordelijk zijn voor het realiseren van integraal veiligheidsbeleid. Van een ieder, ook van individuele burgers, mag een bijdrage worden verwacht om de samenleving veiliger te maken.

2.2. Integraal veiligheidsplan

2.2.1. Totstandkoming

Gemeenten worden door middel van dit wetsvoorstel verplicht te beschikken over een integraal veiligheidsplan. Kern van dit plan, dat ten minste eens in de vier jaar wordt vastgesteld door de gemeenteraad, bestaat uit doelen die worden gesteld ten aanzien van de sociale veiligheid. Sociale veiligheid betreft onder meer het verminderen van overlast, de aanpak van alcohol- en drugsproblematiek, coffeeshops, de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, polarisatie en radicalisering, huiselijk geweld, uitgaans- en horecabeleid, verbeteren van veiligheidsgevoelens en leefbaarheid, beleid gericht op specifieke doelgroepen (zoals veelplegers, hangjongeren en verslaafden) en beleid inzake de handhaving van de Algemeen Plaatselijke Verordening.

Het integraal veiligheidsplan bevat in ieder geval een beschrijving van de beoogde doelen die de gemeente nastreeft en de resultaten die met het beleid worden beoogd. Ook bevat het plan een beschrijving van de inspanningen die de gemeente zal verrichten en van de inspanningen die worden verwacht van de lokale veiligheidspartners. Het college zal ter uitvoering van het integraal veiligheidsplan afspraken moeten maken met de lokale partners in het kader van het veiligheidsbeleid.

Gemeenten kunnen ook doelen ten aanzien van de fysieke veiligheid opnemen. Met fysieke veiligheid wordt onder meer bedoeld de veilige infrastructuur, verkeersveiligheid, externe veiligheid, crisisbeheersing, rampenbestrijding, brandveiligheid en brandweezorg en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Omdat de aard en de omvang van de veiligheidsproblematiek per gemeente sterk uiteen kan lopen, worden er verder geen nadere regels gesteld ten aanzien van de inhoud van het integraal veiligheidsplan.

Het integraal veiligheidsplan helpt het proces van integrale samenwerking op lokaal niveau onder de regie van de gemeente vorm te geven. Zo kunnen de gemeente en de andere lokale veiligheidspartners wederzijds zaken agenderen, kan de gemeente de samenwerking met de andere partners organiseren en afspraken met hen maken voor zover de betrokken veiligheidspartners deze vanuit hun eigen verantwoordelijkheid waar kunnen maken.

Omdat de integraal veiligheidsplannen voeding geven aan en gevoed worden door het regionaal beleidsplan van de politie, zullen gemeenten in de regio zich rekenschap geven van elkaars plannen bij het opstellen van het eigen integraal veiligheidsplan. Om dit te bewerkstelligen en om de kwaliteit te bevorderen, is het raadzaam dat gemeenten hun plannen regionaal intercollegiaal toetsen zodat zij goede voorbeelden en dilemma's kunnen bespreken, alsmede capaciteit van regionaal georganiseerde instellingen (zoals de professionele jeugdzorg) kunnen verkennen. Het integraal veiligheidsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Het plan is opgesteld door het college, met een belangrijke rol voor de burgemeester, op basis van een analyse van de lokale veiligheidssituatie en de verwachte ontwikkelingen in de eerstvolgende vier jaar. Het maken van een veiligheidsanalyse zorgt ervoor dat de gemeenteraad, op basis van feiten, het beleid kan vaststellen. Ten behoeve van het opstellen van de analyse zullen verschillende bronnen moeten worden gebruikt, waarbij de wijkscans van de politie essentieel zijn. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van bijvoorbeeld welzijnswerk, scholen, (jeugd)zorg en woningcorporatie. Over het leveren van de gewenste gegevens kunnen zo nodig afspraken worden gemaakt in het kader van subsidieverplichtingen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de integrale veiligheidsmonitor ontwikkeld. Deze monitor is een enquête die

onder burgers wordt afgenomen en dus de subjectieve veiligheid meet. Dit geeft inzicht in welke vraagstukken op lokaal niveau de aandacht behoeven en wat de effecten zijn van het gemeentelijke beleid. Gemeenten kunnen hiervan gebruik maken. Van belang is dat er concrete, meetbare resultaten worden geformuleerd. Alleen dan kan de gemeenteraad ook tussentijds sturing geven en achteraf afrekenen op de behaalde resultaten.

2.2.2. Positie gemeenteraad

Dit wetsvoorstel verplicht de gemeenteraad minstens een keer in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. In de praktijk zal dit worden voorbereid door het college van burgemeester en wethouders, op basis van een veiligheidsanalyse en in overleg met betrokkenen. Als de gemeenteraad daar aanleiding toe ziet, kan er voor worden gekozen om voorafgaand betrokken partners te horen in bijvoorbeeld een hoorzitting. De gemeenteraad stelt dit plan vervolgens vast, waarna het college definitieve afspraken maakt met de betrokken partijen om te komen tot uitvoering van het integraal veiligheidsplan en dit uitwerkt in een uitvoeringsplan. Het is aan te raden om de stappen gedeeltelijk parallel uit te voeren. Als de gemeenteraad immers 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 tot uitholling van de positie van de gemeenteraad leiden. Wijzigingen in het plan zijn dan immers vrijwel onmogelijk of in elk geval voor de eerder betrokken partners onwenselijk.

Ten behoeve van gemeenten is door de VNG en BZK de handreiking *Kernbeleid Veiligheid* ontwikkeld – een stappenplan om te komen tot een integraal veiligheidsplan. Belangrijk element in het stappenplan is het betrekken van de externe partners bij alle stappen in het proces. De gemeenteraad bespreekt volgens de lijn van *Kernbeleid Veiligheid* op basis van de veiligheidsanalyse van het college (waarbij ook de externe partners zijn betrokken) eerst de doelen van het lokaal integraal veiligheidsbeleid. Vervolgens wordt een concept integraal veiligheidsplan opgesteld. Hierbij worden de externe partners betrokken of wordt bij degenen die minder direct zijn betrokken, het draagvlak gepeild. De gemeenteraad stelt vervolgens het integraal veiligheidsplan vast. Hierna volgt de uitvoeringsfase waar het college concrete afspraken maakt met betrokken organisaties en instellingen. De gemeenteraad controleert tussentijds en achteraf de uitvoering van het veiligheidsplan. Zo versterkt dit wetsvoorstel de positie van de gemeenteraad op het terrein van integrale veiligheid. Bovendien wordt in het bovenstaande procedurevoorstel maximaal draagvlak gecreëerd bij de betrokken partners.

2.2.3. Uitvoering

Wanneer de gemeenteraad het integraal veiligheidsplan heeft vastgesteld zal het plan op hoofdlijnen aangeven welke prioriteiten en doelen de gemeenteraad stelt voor de komende vier jaar op het terrein van integrale veiligheid. Dit noopt tot verdere uitwerking door het college van burgemeester en wethouders in een uitvoeringsplan. Zoals hiervoor aangegeven is het wenselijk om de partners vroegtijdig te betrekken bij het maken van het veiligheidsplan. Dit vergroot de kans dat de gemeente afspraken met deze partners kan maken.

Het wetsvoorstel heeft mede tot doel om de integraliteit van het gemeentelijk veiligheidsbeleid te bevorderen. Het kabinet ziet hier een expliciete rol weggelegd voor het gehele college. Het is al eerder opgemerkt dat

integraal veiligheidsbeleid vele beleidsterreinen raakt. Deze vallen veelal voor hun hoofdtaken onder verantwoordelijkheid van een wethouder. De partners die in deze specifieke beleidsvelden werkzaam zijn, zijn veelal eerder de natuurlijke gesprekspartners van wethouders dan van de burgemeester. Om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren binnen de gemeentelijke organisatie alsook daarbuiten is de integrale aanpak door het college van essentieel belang. Dit zal leiden tot de beste uitwerking en uitvoering van het integraal veiligheidsplan. Het doet ook recht aan het uitgangspunt van collegiaal bestuur. Om daarnaast de integraliteit van het plan en de uitvoering ervan te waarborgen is sturing door de burgemeester essentieel.

Het college kan worden aangesproken over de inhoud van de afspraken. De burgemeester kan door de raad worden aangesproken op zijn manier van regievoeren op de uitvoering van het beleid. Echter, zowel de burgemeester als het college zijn niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken door andere partners. Mochten deze in gebreke blijven dan kan de burgemeester zijn natuurlijk gezag aanwenden om de zaak op de rails te krijgen. Tevens kan hij en/of het college de in de volgende paragraaf beschreven sturingsinstrumenten inzetten, en waar mogelijk een beroep doen op de inspectiediensten als een instelling zijn taak blijft verwaarlozen.

2.3. Zorgplicht burgemeester lokaal veiligheidsbeleid

Met de introductie in de Gemeentewet van een specifieke rol (zorgplicht) voor de burgemeester met betrekking tot het lokaal veiligheidsbeleid, wordt beoogd de natuurlijke gezagspositie van de burgemeester te versterken bij de totstandkoming en de realisatie van het veiligheidsbeleid. Dit steunt ook diegenen die namens de burgemeester het overleg met betrokken partijen voeren.

Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd om nieuwe dwingende sturingsinstrumenten te introduceren. Het is aan de burgemeester om – in gevallen waar samenwerking niet automatisch tot stand komt, en waar inzetten van deze instrumenten niet mogelijk en of wenselijk is – op basis van zijn natuurlijk gezag partijen te bewegen als nog mee te werken. Artikel 171a (het toezien op het lokaal veiligheidsbeleid) ondersteunt hem daarbij. Dit artikel bepaalt dat de burgemeester de rol heeft om het lokaal veiligheidsbeleid, en in het bijzonder de totstandkoming en de uitvoering van het integraal veiligheidsplan, te stimuleren. Hiermee is de burgemeester aanspreekpunt voor de raad over (de kwaliteit van) het lokaal veiligheidsbeleid.

Er is voor de burgemeester gekozen omdat een aantal specifieke bevoegdheden – met name op het terrein van openbare orde en veiligheid – al bij de burgemeester berust. Deze algemene zorgplicht van de burgemeester laat onverlet de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor bepaalde onderdelen van het veiligheidsbeleid en de vaststelling van het integraal veiligheidsplan door de gemeenteraad.

Waar het gaat om het maken van afspraken maakt de bepaling in artikel 171a («De burgemeester ziet toe.....») aan andere partners buiten de lokale overheid duidelijk dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de totstandkoming en uitvoering van integraal veiligheidsplannen en daarmee regievoerder is. Hoewel dit geen garanties geeft dat een burgemeester met deze bepaling wel tot afspraken kan komen waar dit eerder niet lukte, beoogt deze bepaling dat de regisserende rol van de burgemeester beter wordt erkend. Het geeft de burgemeester een titel om een ieder aan te spreken voor zover dat nodig is voor het integraal realiseren van een lokaal veiligheidsbeleid.

Over de uitvoering van deze zorgplicht is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan daarbij (al dan niet via schriftelijke en mondelinge vragen of via moties) kaders meegeven voor de uitoefening van deze taak. De burgemeester is verantwoording verschuldigd over de wijze waarop hij aan de zorgplicht invulling heeft gegeven. Het college blijft daarbij net als nu het geval is, verantwoording verschuldigd over de uitvoering van het integraal veiligheidsplan.

3. Verhouding tot bestaande structuren

3.1. Samenhang binnen het college

Het voorgestelde artikel 171a brengt geen verandering in de toedeling van bevoegdheden op grond van bijzondere wetgeving aan het college van burgemeester en wethouders. Het voorgestelde artikel waarborgt de samenhang in het beleid en verschaft de burgemeester binnen het college en jegens derden dienaangaande een wettelijk verankerde rol. Het voorgestelde artikel 171a versterkt dan ook de taak van de burgemeester wat betreft lokaal veiligheidsbeleid. Het is zijn taak om de integraliteit van het veiligheidsbeleid te bewaken. Hij kan dan ook, conform de hier vastgelegde zorgplicht, 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. Hierop kan hij ook door de gemeenteraad worden aangesproken.

3.2. Politie

De politie kent een eigen beleids- en beheercyclus, vastgelegd in de Politiewet 1993. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke prioriteiten voor de politie vast. Op basis daarvan bepalen zij voor elk korps de «landelijke doelstellingen per regio» (korpsdoelstellingen). Met inachtneming van deze door de ministers vastgestelde korpsdoelstellingen stelt de korpsbeheerder, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, het ontwerpbeleidsplan van het regionale politiekorps op. Het beleidsplan wordt vastgesteld door het regionale college, bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Voorafgaand aan het opstellen van het ontwerpbeleidsplan worden de gemeenteraden gehoord over de lokale prioriteiten in hun gemeenten (artikel 28 Politiewet 1993). Het integraal veiligheidsplan is het meest logische instrument om hiervoor als basis te dienen.

De burgemeester heeft het gezag over de openbareorde- en hulpverleningstaak van de politie, en heeft zitting in het regionaal college (beheer & beleid) en overlegt met de officier van justitie en de plaatselijke politiechef in de lokale driehoek (beleid & uitvoering). De zorgplicht van de burgemeester voor de uitvoering van het veiligheidsplan, zoals dit wetsvoorstel introduceert, sluit aan bij deze bestaande taken en verhoudingen en versterkt deze.

3.3. OM

De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (opsporing en vervolging) en het beleid ter zake valt onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Dit neemt niet weg dat de gemeente wel afspraken kan maken met het openbaar ministerie over de strafrechtelijke handhaving op lokaal niveau, met behoud van de exclusieve verantwoor-

delijkheid van het openbaar ministerie daarvoor. Deze afstemming met het openbaar ministerie zal voor vaststelling van het plan moeten plaatsvinden, zodat het openbaar ministerie zoveel mogelijk rekening kan houden met de lokale prioriteiten in het eigen beleidsplan en zoveel mogelijk input kan leveren voor het lokale integraal veiligheidsplan.

3.4. Regionale afstemming

Omdat problemen niet stoppen bij gemeentegrenzen, is het belangrijk dat er op regionaal niveau overleg plaatsvindt en zoveel mogelijk wordt afgestemd. Sommige problematiek is immers niet lokaal gebonden maar gemeentegrensoverschrijdend. Ook zijn sommige belangrijke partners niet lokaal maar regionaal georganiseerd. Vrijwel alle gemeenten maken tegenwoordig deel uit van een regionaal (ambtelijk) netwerk op het terrein van (integrale) veiligheid. Een deel van de afstemming kan daar plaatsvinden. Bestuurlijk overleg kan ook in het regionaal college plaatsvinden. Dit moet enerzijds beleidsmatig van aard zijn, bijvoorbeeld buurgemeenten die dezelfde thema's oppakken ter voorkoming van het zogenoemde waterbedeffect. Anderzijds gaat het ook om capaciteit van regionaal georganiseerde partners. Bij verdeling van schaarste, vindt op regionaal niveau overleg plaats over de optimale inzet van die beperkte capaciteit.

4. Bestuurslasten en financiële consequenties

De handreiking *Kernbeleid Veiligheid*, die samen met de VNG is opgesteld, gaat uit van een belasting van de gemeente voor het opstellen van het integraal veiligheidsplan tussen de 100 en 300 uur. Dit is exclusief de belasting voor andere gemeentelijke onderdelen dan de afdeling veiligheid die het plan opstelt. Om ook deze belasting in acht te nemen wordt uitgegaan van een belasting van 500 uur per vierjaarlijks veiligheidsplan. De totale last voor gemeenten door het verplichten van het opstellen van een integraal veiligheidsplan komt daarmee neer op jaarlijks € 3 601 250 ofwel € 8 375 gemiddeld per gemeente.

In het beleidsprogramma kabinet-Balkenende IV zijn in het accres van het gemeentefonds middelen à € 150 mln. bestemd voor veiligheid. In het Bestuurakkoord Rijk en gemeenten zijn daarover verdere afspraken gemaakt ten aanzien van intensivering van beleid op sociale veiligheid. De wettelijke verankering van de regierol van gemeenten ten aanzien van het lokale integrale veiligheidsbeleid is één van de afspraken uit het bestuursakkoord.

Voor een meerderheid van gemeenten zal deze nieuwe wettelijke verantwoordelijkheid naar verwachting geen extra bestuurslasten meebrengen, omdat zij al integrale veiligheidsanalyses en -plannen 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.

5. Consultatie

Een vorige versie van dit wetsvoorstel is formeel ter consultatie aangeboden aan het College van procureurs-generaal en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het College van procureurs-generaal heeft kennis genomen van het wetsvoorstel en acht de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet «waardevol nu daardoor de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben op het gebied van lokale integrale veiligheid en over de positie die zij hebben ten opzichte van andere partijen op het gebied van het lokale veiligheidsbeleid duidelijker tot uitdrukking komt». Het College ziet geen aanleiding voor nadere op- of aanmerkingen.

De VNG ziet de wet als het formaliseren van een situatie die zich in de praktijk al veel voordoet; het wetsvoorstel sluit aan bij de bestuurlijke praktijk. De VNG is positief over de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet en is van mening dat de gemeente ten opzichte van externe partijen die een bijdrage aan de sociale veiligheid kunnen leveren, een duidelijke positie krijgt.

De VNG is overigens van mening dat de wijze waarop de inhoud en de totstandkoming van het integraal veiligheidsplan wordt voorgeschreven, onnodig gedetailleerd is. Er wordt naar aanleiding daarvan in het wetsvoorstel dan ook minder gedetailleerd omschreven wat de voorwaarden zijn. Mijn oordeel is dat er nu slechts sprake is van een procesbeschrijving, niet van verplichtingen ten aanzien van de inhoud. Bovendien worden de gemeenten door eisen aan het proces gestimuleerd om plannen te ontwikkelen die zoveel mogelijk aansluiten bij de lokale veiligheidsproblematiek. Een succesvolle uitvoering van de plannen is gebaat bij het verplichten van een analyse en het opstellen van een integraal veiligheidsplan in overleg met de andere veiligheidspartners. Ten aanzien van het onderscheid tussen fysieke en integrale veiligheid is de VNG van mening dat ook de fysieke veiligheid een taak van de gemeente is. Dit onderschrijven wij. Het onderscheid is gemaakt om aan te geven dat de in dit wetsvoorstel verplichte integraal veiligheidsplannen gericht zijn op de integrale veiligheid, omdat op het terrein van de fysieke veiligheid het proces al wordt beschreven in het wetsvoorstel Veiligheidsregio's.

De VNG besluit haar reactie met het verzoek om te bevorderen dat de beleidscycli van de politieregio/veiligheidsregio en het openbaar ministerie worden afgestemd op die van het integraal veiligheidsplan. Dat deze beleidscycli (zoveel mogelijk) op elkaar worden afgestemd, heeft grote meerwaarde. Juist om die reden zou op landelijk niveau bepaald moeten worden dat er op gemeentelijk en regionaal niveau sprake moet zijn van meerjarenplannen en moet onderlinge afstemming worden bevorderd. Wij zijn echter niet voornemens dit op landelijk niveau te formaliseren, omdat wordt beoogd ruimte te laten aan het lokale niveau. Het wetsvoorstel stimuleert de lokale driehoek om beleidscycli af te stemmen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

In het nieuwe artikel 148a van de Gemeentewet bevat het eerste lid impliciet de verplichting een integraal veiligheidsplan te hebben. Dit blijkt uit de expliciete verplichting dat de gemeenteraad een dergelijk plan ten minste eenmaal in de vier jaar vaststelt. In deze formulering komt tot uiting dat, indien de gemeenteraad dat wenst, deze frequentie ook hoger kan liggen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen indien de afstemming met andere beleidscycli dat wenselijk maakt. Het veiligheidsplan moet immers – ingevolge artikel II van dit voorstel – de eerste keer binnen een jaar na de inwerkingtreding van de wet worden vastgesteld. Het zou kunnen zijn dat op dat moment de cycli nog niet op elkaar zijn afgestemd. Het tweede en derde lid geven aan wat de minimale vereisten voor het integraal veiligheidsplan zijn.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid tot een tussentijdse wijziging. Hierbij kan worden gedacht aan accentverschuivingen of nadere concretisering van het eerder vastgestelde plan. De bepaling is opgenomen om het mogelijk te maken dergelijke aanpassingen door te voeren, zonder dat de

verplichting van het derde lid van toepassing is: dat ziet immers op een (algehele) vaststelling.

Aangezien het vaststellen van het plan een bevoegdheid is van de gemeenteraad, wordt het artikel ingevoegd in hoofdstuk IX van de Gemeentewet. Daarbij is ervoor gekozen een «nieuw» artikelnummer te gebruiken, en niet een tussentijds vervallen artikelnummer, omdat dat op enig moment mogelijk voor verwarring kan zorgen bij het raadplegen van parlementaire stukken over de Gemeentewet.

Onderdeel B

In het algemeen deel van de toelichting is de achtergrond beschreven van het opnemen van artikel 171a. Dit artikel bepaalt dat de burgemeester de rol heeft om het lokaal veiligheidsbeleid, en in het bijzonder de totstandkoming en de uitvoering van het integraal veiligheidsplan, te stimuleren. Hiermee is de burgemeester aanspreekpunt voor de raad over (de kwaliteit van) het lokaal veiligheidsbeleid.

Omdat het om de burgemeester gaat, ligt opneming in hoofdstuk X van de Gemeentewet in de rede. De bepaling sluit enigermate aan bij artikel 170, maar dat artikel ziet vooral op de relatie binnen het college van burgemeester en wethouders, inclusief de rolverdeling ten aanzien van het puur gemeentelijk veiligheidsbeleid. Het is evenwel de bedoeling de burgemeester in een positie te geven binnen het bredere terrein van de lokale veiligheid. Hij kan dan – zo dat nodig mocht zijn – een stimulerende rol kan spelen jegens alle actoren, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, die op enigerlei wijze betrokken zijn of zouden behoren te zijn bij de lokale veiligheid. Dit raakt dus enigermate aan de bevoegdheden die in artikel 172 zijn opgenomen. Er is derhalve gekozen voor een plaats tussen beide genoemde artikelen; de inhoudelijke component heeft daarbij iets meer gewicht gekregen dan de procedurele; daarom is het artikel opgenomen na artikel 171.

Artikel II

Om ervoor te zorgen dat de wet snel effect heeft, bepaalt artikel II het uiterste moment van de eerste vaststelling van het integraal veiligheidsplan. Dit kan tot gevolg hebben dat de afstemming met andere cycli (in het bijzonder de beleidscyclus binnen de politieregio) nog niet voldoende plaats kan vinden. Dat verschil kan in de jaren daarna desgewenst (gefaseerd) worden weggewerkt.

Artikel III

Om rekening te kunnen houden met de systematiek van de vaste verandermomenten, is ervoor gekozen de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te regelen. Parallel aan de bekendmaking van onderhavige wijziging zal dan kunnen worden bekendgemaakt dat de inwerkingtreding, nadat drie maanden zijn verstreken, plaats vindt met ingang van de dan eerstvolgende datum: 1 januari of 1 juli.

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