

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 oktober 2010

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	2
1. Doel, achtergrond en reikwijdte van het wetsvoorstel	2
2. Inhoud	4
2.1. Versterking regierol	4
2.2. Integraal veiligheidsplan	4
2.2.1. Totstandkoming	4
2.2.2. Positie gemeenteraad	5
2.3. Zorgplicht burgemeester lokaal veiligheidsbeleid	5
3. Verhouding tot bestaande structuren	6
3.1. Politie	6
3.2. Regionale afstemming	6
4. Bestuurslasten en financiële consequenties	6
Artikelsgewijs	7

¹ Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Çörüz, C. (CDA), Slob, A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Burg, B.I. van der (VVD), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Peters, M. (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Berndsen, M.A. (D66), Bontes, L. (PVV), Elissen, A. (PVV), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Çelik, M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Vacature, (VVD) en Fng voorzitter.
Plv. leden: Vacature, (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Haersma Buma, S. van (CDA), Vacature, (CU), Smilde, M.C.A. (CDA), Steur, G.A. van der (VVD), Roon, R. de (PVV), Bommel, H. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Wit, J.M.A.M. de (SP), Gent, W. van (GL), Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Voortman, L.G.J. (GL), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Helder, L.M.J.S. (PVV), Hernandez, M.M. (PVV), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Schaart, A.H.M. (VVD), Knops, R.W. (CDA) en Bosman, A. (VVD).

ALGEMEEN

1. Doel, achtergrond en reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid. Deze leden stemmen in met het verstevigen van de regierol van gemeenten op het terrein van de lokale veiligheid. Hoewel de verplichting aan de gemeenteraad om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen raakt aan de gemeentelijke autonomie, zijn deze leden van mening dat het in het belang van de lokale veiligheid van burgers een goede zaak is. Daar komt bij dat 81% van de gemeenten al over een veiligheidsplan beschikt. Het gaat dus in feite om een wettelijke verankering van de bestaande situatie, zo menen zij. De leden van de VVD-fractie gaan er van uit dat de gemeenten verder zelf invulling geven aan het veiligheidsplan.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige voorstel wetsvoorstel. Zij 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. In dat licht maken deze leden zich zorgen over een aantal ontwikkelingen die zij constateren ten aanzien van één van de belangrijkste veiligheidspartners van de gemeente, namelijk de politie. Zij verwachten dat door de vorming van een nationale politie en één ministerie voor Veiligheid de politie in de praktijk meer nadruk zal gaan leggen op haar taken in de handhaving en dientengevolge minder prioriteit toe zal kennen aan het lokaal veiligheidsbeleid. Juist een wet die de regierol van de gemeente wil versterken kan dragen aan de borging van de positie van de gemeente ten opzichte van politie, Openbaar Ministerie (OM) en andere partners bij het lokaal veiligheidsbeleid. Wat de leden van de PvdA-fractie echter in het wetsvoorstel lezen zijn plichten die de gemeente en burgemeester krijgen om een veiligheidsplan op te stellen en zorg te dragen voor de uitvoering. Het ontbreekt in het wetsvoorstel echter aan binding van de partners aan het veiligheidsplan en de bevoegdheid van de burgemeester om hier bij onenigheid een patstelling te doorbreken. Deze leden vinden dit een gemiste kans om de regierol met de nodige instrumenten te ondersteunen en waarborgen. Daarom leggen zij graag een aantal vragen aan de regering voor.

De leden van de PvdA-fractie lezen in het advies van de Raad van State constructieve aanbevelingen om te onderzoeken hoe de regierol van de gemeenten versterkt kan worden door financiële of andere instrumenten en te kijken hoe landelijk beleid de lokale regie doorkruist. Zij vragen de regering om nadrukkelijk in te gaan op deze aanbevelingen 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.

De aan het woord zijnde leden maakten uit eerdere informatie over een wetsvoorstel voor de borging van de regierol van gemeenten op dat het aanvankelijk de bedoeling was om doorzettingsmacht wel in het wetsvoorstel te regelen. Dit zien zij echter niet terug in het voorliggende wetsvoorstel. Daarom vragen zij de beweegredenen om de doorzettingsmacht uiteindelijk niet in het wetsvoorstel op te nemen. Ook vernemen zij graag welke vormen van doorzettingsmacht wel overwogen zijn. Op dit moment constateren deze leden dat de burgemeester ten aanzien van externe partners alleen gebruik kan maken van zijn natuurlijke gezagspositie, dat door middel van een zorgplicht ondersteund wordt. Dat vinden

voornoemde leden mager. Kan de regering deze positie ten aanzien van de verschillende betrokken partners duiden bij het ontbreken van formeel gezag?

De leden van de PvdA-fractie hebben in een reactie van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) op het wetsvoorstel gelezen dat er nadrukkelijk zorgen zijn over de binding van de partners aan het op te stellen integraal veiligheidsplan. Deze leden delen de constatering van de VNG dat onduidelijk is hoe de verschillende partners betrokken zijn bij de totstandkoming van het plan en zich daarmee aan uitvoering gebonden zullen achten. Graag horen zij hoe deze binding 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 CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel dat de regierol van gemeenten in de veiligheid versterkt door met name het één keer in de vier jaar maken van een integraal veiligheidsplan te verplichten. Deze leden hebben met vreugde kennisgenomen van de mededeling dat 81% van de gemeenten al een integraal veiligheidsplan heeft. In wezen formaliseert het wetsvoorstel een situatie die zich in de praktijk eigenlijk al voordoet. Het wetsvoorstel verbetert de sociale veiligheid. Veiligheid was en is voor deze leden een speerpunt. Niettemin hebben zij wel een aantal vragen over het wetsvoorstel.

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. In het wetsvoorstel wordt vooral gesproken over afstemmen met allerlei organisaties. Kan de regering hierop nader ingaan?

Voornoemde leden 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 aan het woord zijnde leden vinden in het voorliggende wetsvoorstel niets terug over de rol van de provincie bij integrale veiligheidsplannen. Op welke wijze is de provincie betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van integrale veiligheidsplannen?

De leden van de CDA-fractie brengen in herinnering dat de Raad van State signaleert dat de term regierol misverstanden kan wekken, omdat er geen extra hiërarchische sturingsmogelijkheden zijn behalve de bestaande instrumenten (bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan vergunningen en subsidies). Deze leden hebben de indruk dat er sprake is van vrijblijvendheid nu er geen echte mogelijkheid tot «doorpakken» wordt geboden. Zij 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?

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van deze wet, namelijk dat gemeenten meer invloed moeten kunnen uitoefenen op het lokale veiligheidsbeleid. Zij vragen zich echter af of dat doel met dit wetsvoorstel wordt bereikt.

Deze leden 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. Waarom deelt de regering deze vrees niet?

Voornoemde leden constateren dat niemand echt de mogelijkheid heeft om door te pakken. Waarom is er niet voor gekozen het college van B en W de bevoegdheid te geven om – zo nodig – verplichtingen op te leggen aan de verschillende veiligheidspartners?

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak wanneer gemeenten veel aandacht geven aan de lokale veiligheid. Wel vragen zij zich af of het in het wetsvoorstel genoemde middel van het lokale veiligheidsplan hiervoor geschikt is. Graag willen zij daarom over een aantal aspecten van dit wetsvoorstel vragen stellen.

Deze leden 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?

Deze leden merken op dat 81% van de gemeenten een lokaal veiligheidsplan heeft. Volgens de regering blijkt dat niet goed te functioneren. Voornoemde leden vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat het (nieuwe) integrale veiligheidsplan wel zal functioneren. Wat is er in de nieuwe situatie – zonder specifieke nadere criteria in de wet – zodanig anders dat gemeenten wel de regie in handen zullen nemen?

De leden van de SGP-fractie constateren voorts dat de Raad van State spreekt over een «overbodige administratieve belasting», omdat er geen mogelijkheden zijn om samenwerking af te dwingen. Kan de regering aangeven hoe er bij ontbrekende of niet goed functionerende samenwerking, zonder de mogelijkheid om die samenwerking af te dwingen, toch een positieve waarde zal zijn van het opstellen van een veiligheidsplan? Kan een dergelijk plan wel een oplossing betekenen in een situatie waarin er eigenlijk geen mogelijkheid is om de samenwerking gestalte te geven?

2. Inhoud

2.1. Versterking regierol

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de gemeenteraad het integraal veiligheidsplan vaststelt en thema's binnen het veiligheidsplan kan agenderen. Betekent dit dat de gemeenteraad er thema's uit kan halen waar de nadruk op komt te liggen? Zo ja, wat betekent dat voor de andere in het plan genoemde punten? Is er sprake van enige prioriteitstelling in de punten?

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. Gebeurt dat in het kader van een Wgr-regeling dan wel een Wgr-plusregeling, of heeft deze toets een meer informeel karakter? Graag krijgen deze leden van de VVD-fractie daar meer inzicht in.

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenteraad met dit voorstel de verplichting krijgt om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen. Maar waar gaat dit veiligheidsplan over? Wat moet of mag er wel en wat niet in een dergelijk integraal veiligheidsplan staan? Welke bevoegdheden hebben respectievelijk de

gemeenteraad, het college van B en W en de burgemeester? Kunnen zij bijvoorbeeld dwingende afspraken maken met de politie over de wijkaanpak, blauw op straat, de hoeveelheid te schrijven bonnen, et cetera? Wat is de meerwaarde van dit wetsvoorstel, bovenop hetgeen nu al gaat gebeuren in gemeenten waar wordt gewerkt met veiligheidshuizen?

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. Dit wordt nog eens versterkt door het in de voorgestelde wettekst expliciet noemen van politie en justitie als betrokkenen. Waarom is voor deze benaming gekozen? Werkt die naam niet onnodig verwarrend, mede in het licht van de veiligheidsregio's? Deze leden zijn van mening dat het meer voor de hand zou liggen te spreken over een plan inzake sociale en fysieke veiligheid, wanneer de regering van mening zou zijn dat een veiligheidsplan gewenst is.

In de reactie op het advies van de Raad van State worden zo'n 25 organisaties en diensten uit de volle breedte van het gemeentelijk beleid genoemd, die betrokken zouden moeten zijn bij het gemeentelijk veiligheidsplan. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre een zo breed spectrum aan organisaties daadwerkelijk effectief betrokken kan worden bij een plan dat integraal is. Ligt het niet meer voor de hand om plannen rond veiligheid te maken op specifieke gebieden, waarbij alleen die organisaties meedenken die rechtstreeks betrokken zijn?

De aan het woord zijnde leden 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. Is er wel eens onderzoek gedaan naar de wijze en intensiteit van handhaving van de APV door gemeenten? Welke verbeterpunten zijn er op dit terrein te realiseren?

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. Zo voert het college gesprekken met de diverse veiligheidspartners, maar maakt het in eerste instantie geen definitieve afspraken. De gemeenteraad stelt het plan vervolgens vast. Hoe kan worden bewerkstelligd 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 in tact laat? Is er bij de totstandkoming van het veiligheidsplan een vermenging van de rollen van het college en de gemeenteraad? Gaarne ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering.

2.3. Zorgplicht burgemeester lokaal veiligheidsbeleid

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 171a Gemeentewet de zorgplicht van de burgemeester voor het lokaal veiligheidsbeleid is geregeld. Waarom is dit artikel nodig? Zou het niet zo moeten zijn dat de burgemeester ook zonder dit artikel zijn natuurlijke gezag moet aanwenden? Daar verandert met dit artikel toch niets aan? De

burgemeester moet in feite toch ook zonder dit artikel in staat zijn om zijn rol in dezen goed te vervullen?

Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk geworden op welke wijze de precieze betrokkenheid van de burgemeester wordt geregeld. Enerzijds wordt de burgemeester als regievoerder min of meer integraal verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het gemeentelijk beleid, anderzijds heeft hij te maken heeft met de wethouders op de diverse deelterreinen. Wie is in geval van falend beleid de eerst aangewezen om politiek aangesproken te worden? Is het risico niet groot 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?

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. De regering heeft het voornemen om te komen tot nationale politie, terwijl zij juist constateert 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. Hoe wordt de lokale invloed, in het bijzonder die van de burgemeester, op het politiebeleid geborgd en hoe wordt gewaarborgd 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.

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. Blijft het horen van de gemeenteraad nog daadwerkelijk gebeuren? Is ook overwogen de bepaling in de Politiewet toe te spitsen op het gemeentelijk veiligheidsplan?

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. Ligt het niet voor de hand om juist tussen die plannen ook afstemming te laten plaatsvinden? Heeft de regering ook overwogen om in artikel 14, derde lid van de Wet op de veiligheidsregio's een verwijzing naar de gemeentelijke beleidsplannen op te nemen? Betekent de afstemming met de omliggende gemeenten in de regio niet in zekere zin een doublure met het beleidsplan van een veiligheidsregio?

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 van de VVD-fractie.

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?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Beek

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn