

Vergaderjaar 2009–2010

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 261

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2010

Op 21 januari 2009 heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden over de eerste voortgangsrapportage Veiligheid begint bij voorkomen (Kamerstukken 28 684, nr. 203). Ik heb toen toegezegd dat ik u na ruim een jaar nader zou informeren over de stand van zaken op dat moment met de vervolgpilots met gedragscontracten en burgemeestersbevelen op het gebied van FF Kappe. Via dit schrijven voldoe ik aan deze toezegging.

Terugblik

Het gaat bij de gedragscontracten en -bevelen volgens het doe-normaal-principe (zoals de pilot in Rotterdam aanvankelijk werd genoemd) om een persoonsgerichte en ook gebiedsgerichte aanpak op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag van jongeren. De Rotterdamse aanpak bestond uit een FF Kappe-contract en een FF Kappe-bevel. Het contract was een intentieverklaring die door de jongere vrijwillig werd ondertekend en waarin de jongere goed gedrag beloofde. Het bevel werd door de burgemeester opgelegd voor de duur van een jaar en was bedoeld voor jongeren die het contract niet wilden ondertekenen of het contract overtraden. Overtreding van het bevel leverde op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht een strafbaar feit op.

Basis

In de Rotterdamse pilot werd als basis voor het burgemeestersbevel artikel 172, derde lid van de Gemeentewet (de lichte bevelsbevoegdheid) gehanteerd. Als grondslag voor een burgemeestersbevel in deze vorm is dit artikel, mede gezien het arrest van de Hoge Raad van 11 maart 2008 (LJN: BB4096), niet het geëigende middel. De lijn van dit arrest is dat, als de APV een bevoegdheid bevat voor de burgemeester om een gebieds- of verblijfsverbod op te leggen, hij geen gebieds- of verblijfsverbod meer kan opleggen op basis van artikel 172, derde lid van de Gemeentewet. De APV is dan de enige en juiste grondslag voor een burgemeesters-bevel.

Daarnaast verwijst het arrest naar de wetsgeschiedenis van artikel 172 van de Gemeentewet, waaruit blijkt dat artikel 172, derde lid, Gemeentewet geen grondslag kan bieden voor openbare ordemaatregelen van lange duur.

Omdat het Rotterdamse burgemeestersbevel voor de FF Kappe-aanpak een gebieds- of verblijfsverbod kon inhouden (waarvoor in de APV Rotterdam juist aparte bepalingen zijn opgenomen) en een geldigheidsduur had voor een jaar, had het arrest dus consequenties. Het nieuwe artikel 172a van de Gemeentewet, zoals neergelegd in het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO), lijkt de gewenste specifieke grondslag te bieden. Door het op 18 maart 2009 aanvaarde amendement De Wit (Kamerstukken 2008–2009, 31 467, nr. 22) kan de burgemeester immers op basis van dit artikel ook aan personen die individueel en herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord een bevel opleggen. Het voorgestelde artikel 172a is specifiek dan artikel 172, derde lid en is bedoeld voor hardnekkige gevallen van groepsgewijze of door individuen veroorzaakte overlast. Het artikel biedt ook een grondslag voor langer durende openbare ordemaatregelen voor dergelijke vormen van ordeverstorende gedragingen. Het wetsvoorstel ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer.

Motie Anker/gemeenten

In de motie Anker (Kamerstukken 2008–2009, 31 700 VI, nr. 57) heeft uw Kamer verzocht de eerdere pilot FF kappe uit te breiden naar andere gemeenten middels een open inschrijving. In het kader van de uitvoering van deze motie is gesproken met meerdere gemeenten, onder wie Rotterdam, Gouda, Assen en Utrecht. Daaruit bleek het volgende:

Gouda

In de gemeente Gouda heeft het gemeentebestuur gekozen voor het ontwikkelen van alternatieven. Het gemeentebestuur heeft ervoor gekozen om in te zetten op gezinsmanagement voor multiprobleemgezinnen. Per 1 mei 2009 is daartoe een project gestart. De jongeren uit de betreffende gezinnen worden door de gezins-managers aangesproken op hun gedrag en de ouders worden ondersteund bij het (opnieuw) oppakken van hun opvoedende taak.

Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om de werkwijze van FF Kappe te handhaven waar het gaat om het bieden van een concreet hulpaanbod. Het sluitstuk in de vorm van een bevel door de burgemeester wordt niet meer toegepast. Dit is mede ingegeven door het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad met betrekking tot artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. In Rotterdam coördineert de deelgemeentelijke regisseur die verantwoordelijk is voor de DOSA-aanpak (Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak) de hulpverlening die jongeren krijgen aangeboden. De (deel)gemeentelijke regisseur stelt daartoe een concreet plan met een hulpaanbod op. Dit wordt in een gesprek aan betrokkene voorgelegd. Indien een jongere niet op het hulpaanbod ingaat of het hulpaanbod wel accepteert maar niet gemotiveerd is, dan tekent de jongere een formulier waarin hij aangeeft geen hulpverlening te willen. Dit formulier kan bij het strafdossier worden gevoegd indien de jongere op een later moment toch een strafbaar feit pleegt. De gemeente richt zich op die risicojongeren die – gezien hun gedragingen – nog niet met justitie in aanraking zijn gekomen. Geprobeerd wordt om de jongere uit deze doelgroep hulp «op te dringen» opdat hij zijn gedrag op een positieve wijze verandert voordat het strafrecht in zicht komt.

Assen

Volgens de APV van de gemeente Assen kan bij verstoring van de openbare orde aan de veroorzakers van overlast een gebiedsverbod worden opgelegd. Dit kan alleen in daartoe aangewezen gebieden. Alvorens het gebiedsverbod wordt opgelegd wordt de betrokkene schriftelijk gewaarschuwd dat hij zijn overlastgevend gedrag dient te beëindigen. De gemeente is gestart met een werkwijze waarbij de betrokken overlastgevende jongere – in plaats van de uit te reiken schriftelijke waarschuwing – de mogelijkheid krijgt om een gedragscontract aan te gaan. Daarbij moet wel vaststaan dat daartoe bij de betrokkene een motivatie aanwezig is. Afspraken in een dergelijk contract bevatten bepalingen waar de jongere zich aan dient te houden en een hulpaanbod. De afgelopen negen maanden is de overlast in de betreffende gebieden afgenomen. Er zijn in die periode geen contracten aangegaan. De jongeren die niet voor een contract kozen, kregen dus wel een waarschuwing. Die bleek afdoende om de overlast te doen beëindigen.

Utrecht

In een brief aan de gemeenteraad d.d. 30 oktober 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht aangekondigd bezig te zijn met de introductie van gedragscontracten. De gemeente Utrecht wil in 2010 starten met een pilot. Deze pilot gaat van start na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel MBVEO. De gemeente Utrecht heeft aangegeven dat de pilot zal plaatsvinden in twee wijken en heeft als doelgroep een groep van maximaal 40 jongeren tussen de twaalf en achttien jaar die hinderlijk gedrag vertonen. Deze doelgroep is over het algemeen nog voldoende autoriteitsgevoelig en kan worden aangesproken op hun gedrag. Dit is een verschil met de doelgroep in de pilot van Rotterdam. Daar bleek een zwaardere doelgroep te zijn geselecteerd: het bleek uiteindelijk te gaan om jongeren die al meerdere keren in aanraking waren gekomen met politie en justitie. Zij hadden al meerdere delicten gepleegd en waren ook minder goed te corrigeren. Uit de evaluatie van de pilot van Rotterdam is gebleken dat de aanpak volgens het FF Kappe-model bij een dergelijke zwaardere doelgroep niet werkt. In Utrecht gaat het om een aanpak in drie fasen met achtereenvolgens een waarschuwingsbrief, een gedragscontract en een (bestuurlijke) interventie, eventueel in de vorm van een bevel van de burgemeester. De vormgeving van de bestuurlijke interventie annex het burgemeestersbevel wordt in Utrecht nog nader uitgewerkt. Een bevel op grond van het in het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast voorgestane nieuwe artikel 172a Gemeentewet is daarbij één van de mogelijkheden. De brief wordt in een persoonlijk gesprek uitgereikt en uitgelegd aan de jongere. Het gedragscontract wordt aan de jongere uitgereikt in een persoonlijk gesprek met de jongere en diens ouders/verzorgers. De ouders/verzorgers van de jongere moeten het gedragscontract ook tekenen waardoor ook zij verantwoordelijk zijn voor de naleving van het contract. In de laatste fase kan aan de betrokkene, indien nog steeds sprake is van overlast en hij zich niet aan het contract houdt of het contract niet wil ondertekenen, een bevel door de burgemeester worden gegeven of kan anderszins een interventie volgen.

De gemeente Utrecht wil het gedragscontract voor jongeren bovendien aantrekkelijker maken door de jongere die zich aan het contract houdt ook wat te bieden. Hierbij dient te worden gedacht aan de deelname aan een activiteit of een hulpaanbod. In tegenstelling tot de Rotterdamse pilot betreft het contract dus niet alleen plichten, maar ook «rechten» zodat het contract, naar mag worden aangenomen, voldoende uitnodigend is. Zodra de pilot concretere vormen heeft aangenomen, kan een en ander in uitvoering worden genomen. De effecten en werkwijzen in de Utrechtse pilot zullen vervolgens worden geëvalueerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst