

Vergaderjaar 2001–2002

28 036

Voorstel van wet van het lid Rietkerk, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van een bepaling over de veiligheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

«Het doel der Maatschappelijke Vereeniging is beveiliging van persoon, leven, eer en goederen en beschaaving van verstand en zeden.»¹ Met deze opdracht aan de staat om de burger te beschermen opende de Staatsregeling van 1798. In de huidige Grondwet, zoals deze in 1983 is opgesteld, ontbreekt een vergelijkbare bepaling. In de jaren zestig en zeventig, in de jaren waarin deze Grondwet tot stand kwam, speelde veiligheid geen grote rol in de maatschappelijke discussie. Sinds 1983 is de veiligheid echter steeds meer onder druk komen te staan. Dit geldt met betrekking tot de criminaliteit, maar ook op andere terreinen nemen de veiligheidsrisico's toe. Gevolg is dat de burger steeds vaker slachtoffer dreigt te worden van onveilige situaties. Daar komt bij dat de evaluatie van een aantal recente rampen heeft laten zien dat de voorkoming van onveilige situaties onvoldoende centraal staat in het overheidsbeleid. De handhaving van veiligheidsvoorschriften en de rampenbestrijding functioneren niet optimaal.

In Nederland wonen gemiddeld 465 mensen op een vierkante kilometer. Dit aantal neemt nog iedere dag toe. Nederland telt nu 16 miljoen inwoners. Volgens de prognoses zal het aantal nog stijgen naar 17 miljoen en mogelijk zelfs naar 18 miljoen. Door deze bevolkingsgroei komen steeds meer mensen te wonen in gebieden die een veiligheidsrisico met zich meebrengen. Door de toenemende bevolkingsdichtheid en de daarmee samenhangende verstedelijking zien we onder andere een toename van criminaliteit. De laatste jaren is met name het aantal geweldsdelicten sterk gestegen. Criminaliteit concentreert zich rond stedelijke gebieden. Andere problemen eveneens met betrekking tot veiligheid zien we in de meer landelijke gebieden. Hier lopen mensen risico's doordat ze bij rivieren wonen die kunnen overstromen, bij spoorlijnen waarover gevaarlijke transporten plaatsvinden, of bij industrieën of opslagplaatsen die ooit, juist om veiligheidsredenen, buiten de stad waren gebouwd. Stijgende criminaliteit, verloedering van stadsdelen, milieuongevallen, verkeersongelukken, brandgevaar, rampen, enzovoort, worden door de regering genoemd in relatie tot veiligheidsbeleid.² Als wij tegenover de toenemende risico's niet een verhoogde aandacht voor de veiligheid plaatsen, dreigt Nederland de komende decennia niet veiliger te worden.

¹ Staatsregeling van het Bataafsche volk, artikel 1, W.J.E. van Hasselt, Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten, 17e druk, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1987, p.17.

² Veiligheidsrapportage 1993, Kamerstukken II 1992/93, 23 096 nr. 2, p. 9.

Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 is zoals hierboven reeds werd gememoreerd, geen bepaling opgenomen die ziet op de veiligheid van de burger. Er zijn wel bepalingen opgenomen die een raakvlak hebben met de veiligheid van de burger, zoals de bepalingen over de bestaanszekerheid, maar een algemene bepaling ontbreekt. In deze Grondwet is gekozen voor een onderscheid tussen sociale en klassieke grondrechten. Onder de klassieke grondrechten vallen de vrijheids- en participatierechten van de burger, onder de sociale grondrechten de doelstellingen die de wetgever zichzelf en de overheid heeft gesteld. Deze sociale grondrechten zijn niet rechtens afdwingbaar en kunnen niet door een burger worden ingeroepen. Met deze bepalingen wordt beoogd het belang van bepaalde overheidstaken te onderstrepen. Het wekt bevreemding dat een algemene bepaling over de veiligheid van de burger ontbreekt, terwijl er wel bepalingen zijn over de bestaanszekerheid het milieu en de volksgezondheid. Het bevorderen van de veiligheid van de burger is de kerntaak van de overheid en hoort als zodanig thuis in de Grondwet als een sociaal grondrecht, om het belang van deze taak te onderstrepen. In de paragraaf «sociaal grondrecht» zal nader op de aard van dit recht worden ingegaan.

De afgelopen jaren is een begin gemaakt met een integrale aanpak van onveiligheid. Dit heeft echter nog niet geleid tot een bestuurlijke cultuuromslag. Een artikel in de Grondwet beoogt deze cultuuromslag teweeg te brengen en een constante aandacht voor de veiligheid van de burger te verzekeren. Dit wetsvoorstel legt het bevorderen van de veiligheid als kerntaak van de overheid vast in de Grondwet. Daartoe wordt een nieuw artikel 22a voorgesteld. Verder dient het artikel, via het tweede lid, als grondslag voor uitvoeringsmaatregelen om nieuw beleid te maken ter bevordering van de veiligheid van de burger.

2 Het begrip «veiligheid»

Alvorens in te gaan op de aanpak van onveiligheid dient helder te zijn wat met «veiligheid» wordt bedoeld. Ik gebruik het begrip veiligheid zoals dat naar voren komt uit de tweejaarlijkse Integrale Veiligheidsrapportage van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze rapportages wordt een onderscheid gemaakt tussen geregistreeerde onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Met de geregistreeerde onveiligheid wordt bedoeld op de reële, objectief meetbare onveiligheid. De onveiligheidsgevoelens duiden op een subjectieve, van persoonlijke omstandigheden afhankelijke, beleving van onveiligheid. Het grondwetsartikel heeft betrekking op de objectieve, reële onveiligheid. Het gaat hier om de legitieme verwachting van de burger in een redelijke mate beschermd te worden tegen van buiten komend onheil. De term veiligheid wordt ten behoeve van dit grondwetsartikel ingevuld vanuit verschillende beleidsterreinen: de bestrijding en voorkoming van criminaliteit, openbare orde en veiligheid, rechtshandhaving, arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en verkeersveiligheid. Deze lijst is echter niet limitatief. Ook andere beleidsterreinen kunnen een ontwikkeling ondergaan waardoor ook daar veiligheid een rol kan spelen. Het voorgestelde artikel laat hiertoe de ruimte. Dit grondwetsartikel richt zich direct op de publieke taak van de overheid. Dit doet echter niets af aan de algemene eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Het begrip veiligheid, zoals dat hier gehanteerd wordt ziet op de persoonlijke veiligheid van de burger en op de veiligheid van zijn bezittingen. Het gaat dan om de burger en zijn directe leefomgeving. Er is voor gekozen om geen aansluiting te zoeken bij het begrip veiligheid van de staat, zoals neergelegd in artikel 103 van de Grondwet, of het begrip nationale veilig-

heid. Het wetsvoorstel ziet op de bevordering van de veiligheid van de burger en niet op de veiligheid van de staat als zodanig.

3. De actuele veiligheidssituatie in Nederland

Nederland is sedert de jaren zeventig en tachtig onveiliger geworden door een sterke toename van de criminaliteit. Tussen 1980 en 1998 steeg het aantal geregistreerde misdrijven van 705 000 tot 1 200 000. Het aantal geweldsmisdrijven steeg nog veel sterker, te weten van 26 500 naar 76 500. Tegenover de sterke stijging van de criminaliteit staat een daling van de ophelderingspercentages. In 1980 werd 30% van de misdrijven opgelost, nu is dit nog maar 15%. Zelfs in absolute aantallen werden minder misdrijven opgelost. Het aantal daalde van 210 000 in 1980 naar 203 000 in 1998.¹ In stedelijke gebieden is de kans om slachtoffer te worden van een geweldsmisdrijf meer dan twee keer zo groot als in het landelijk gebied.² Onderzoeken wijzen uit dat ruim eenderde van de burgers zich onveilig voelt³, een op de vier burgers is jaarlijks slachtoffer van een misdrijf.⁴

Maar ook op andere terreinen is voortdurend sprake van onveilige situaties. Een aantal recente rampen heeft het optreden van de overheid rond de voorkoming en de bestrijding van onveiligheid in de schijnwerpers geplaatst. Diep ingrijpend in het collectieve bewustzijn van de samenleving waren de vliegcrash in de Bijlmer, de Herculesramp in Eindhoven, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. In alle gevallen had de overheid steken laten vallen. Bij de presentatie van het rapport over de ramp in Enschede zei de voorzitter van de onderzoekscommissie, Oosting, dat er, met betrekking tot de bestrijding van rampen, een cultuuromslag moet komen. Hij nam zelfs het begrip «culturele revolutie» in de mond. Recent stelt de Algemene Rekenkamer: «Van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie is in ons land geen sprake. Gemeenten besteden er onvoldoende aandacht aan en de Minister van Binnenlandse Zaken geeft als eindverantwoordelijke te weinig sturing.» Het rapport beschrijft dat er met name op het terrein van de wetgeving een taak ligt.⁵ Bestaande wet- en regelgeving dient duidelijker te worden gestroomlijnd en helderder te worden gestructureerd. Deze wet- en regelgeving dient strikter te worden gehandhaafd. Voor gedoogbeleid is geen plaats.

4. Rol van de overheid

Uit het bovenstaande blijkt dat de verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van veiligheidstaken niet altijd voldoende inzicht in hun taken en verantwoordelijkheden hebben.

Veiligheid speelt op vrijwel alle terreinen van de samenleving een belangrijke rol. Dit gegeven wordt door de regering onderkend.⁶ De minister van Binnenlandse Zaken geeft te kennen dat van de overheid mag worden verwacht dat zij zich zoveel mogelijk inspant om de aanwezige veiligheidsrisico's te voorkomen en beperken.⁷ Om dit te bereiken is de overheid verantwoordelijk voor het creëren van een basisveiligheid in termen van doelen, instrumenten, infrastructuur en handhaving. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreekt in dit kader van systeemverantwoordelijkheid. Ook de minister van Verkeer en Waterstaat ziet deze verantwoordelijkheid van de overheid, maar wijst wel op de verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.⁸

Een centrale rol in het veiligheidsbeleid is weggelegd voor de gemeenten.⁹ Zij zijn het best in staat om onveilige situaties te traceren en maatregelen te treffen om het risico op ongevallen, rampen en overlast zo mini-

¹ Criminaliteit en rechtshandhaving 1999, CBS/WODC 1999.

² Juridische infrastructuur in internationaal perspectief, directie algemene justitiële strategie, Ministerie van Justitie, februari 2000.

³ Zie het onderzoek van Intomart b.v. Sociaal Wetenschappelijk Bureau, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1998 en de Politiemonitor 2001.

⁴ Criminaliteit en rechtshandhaving 1999, CBS/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, blz. 152/153.

⁵ Voorbereiding Rampenbestrijding, Kamerstukken II 2000/2001, 27 795, nr. 2, p. 7 en 43.

⁶ Zie het regeerakkoord 1998.

⁷ Beleidsnota rampenbestrijding, Kamerstukken II 26 956, nr. 2, p. 1; Raad voor verkeer en waterstaat, advies over veiligheid voor verkeer en water, p. 36, zie ook Handelingen II, 1996/97, p. 4929 e.v.

⁸ Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001, Kamerstukken II 2000/2001, 27 455, nrs. 2-3, p. 74.

⁹ Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 augustus 2001, Kamerstukken II, 22 236, nr. 57, p. 22.

maal mogelijk te laten zijn. De gemeente speelt een sterke regierol met betrekking tot de andere betrokken partijen. Hier kan gedacht worden aan instellingen, zoals brandweer en politie, maar ook aan private partijen. De provincie heeft deze centrale rol in de regio. In een brief aan de Kamer over dit onderwerp heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onlangs aangegeven hoe hij de meent dat de verantwoordelijkheidsverdeling zou moeten zijn: Het Rijk dient de noodzakelijke voorwaarden te scheppen opdat alle verantwoordelijke diensten en besturen in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Het Rijk moet zorg dragen voor een samenhangend systeem van planning en rapportage op basis waarvan alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk invulling geven en elkaar daarop kunnen aanspreken. Tevens is het Rijk verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria. De minister benoemt deze structurering met de term «systeemverantwoordelijkheid». Hij geeft echter zelf aan dat aan deze systeemverantwoordelijkheid nog niet optimaal invulling is gegeven.¹ Ik deel de visie van de regering met betrekking tot de meest wenselijke verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het veiligheidsbeleid. Tegelijk stel ik vast dat in de praktijk sprake is van diversiteit en verbrokkeling van de aanpak van onveiligheid verschillende overheidsniveaus. Evaluaties van het veiligheidsbeleid leiden steeds tot een zelfde conclusie: veiligheid verdient meer dan incidentele belangstelling, en dient te worden gezien als een constante aandachtsfactor.²

Voor de rol van de overheid is van belang dat de maatschappelijke vraag naar veiligheid de laatste decennia is gegroeid. De overheid heeft steeds meer moeite aan de stijgende vraag te voldoen.³ Dit was voor de regering in 1993 aanleiding een Integrale Veiligheidsrapportage uit te geven. Daarin werd veiligheid voor het eerst benaderd vanuit verschillende beleidsdisciplines. Veiligheid, zo werd gesteld, is noodzakelijk om andere maatschappelijke activiteiten te kunnen ontplooiën.⁴ Men erkende een aantal problemen die spelen met betrekking tot veiligheid. Het uiteindelijke doel was, door deze problemen geleid, het veiligheidsbeleid op een aantal punten te verbeteren. Allereerst wilde men het inzicht in de bestaande situatie vergroten door een cijfermatig overzicht van ontwikkelingen en achtergronden te maken. Een tweede aspect van de integrale aanpak was de inzet van zorg op verschillende momenten in de veiligheidsketen. De veiligheidsketen werd beschouwd als een gefaseerd traject: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Het derde aspect betrof de samenhang van veiligheidszorg bij verschillende overheidstaken. Als belangrijkste terreinen werden onderscheiden: openbare orde en veiligheid, rechtshandhaving, arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en verkeersveiligheid. Het vierde aspect was de samenwerking. In het kader van de verschillende overheidstaken dienen gezagsdragers, besturen en diensten met elkaar op de desbetreffende terreinen samen te werken. Van belang is hierbij dat de verantwoordelijkheden over en weer helder zijn. Door een integrale benadering kunnen grotere effecten bereikt worden.

De integrale benadering van deze veiligheidsrapportage was een stap in de goede richting. Er was sprake van een erkenning van de diversiteit op verschillende niveaus van beleidsontwikkeling en uitvoering. Toch blijkt telkens weer dat het in de praktijk aan voldoende afstemming blijft schorten. Het lijkt te ontbreken aan een voldoende gevoel van urgentie om het beleid fundamenteel te veranderen. Dat aandacht niet van incidenten af mag hangen werd reeds in 1993 geconstateerd in de eerste integrale veiligheidsrapportage. Het feit dat deze conclusie in 2001 nog steeds moet worden getrokken, is voor mij een bewijs dat er nog niet voldoende is bereikt.

¹ Brief Minister van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties, 28 mei 2001, 2000/2001, 27 795, nrs. 1- 2.

² Raad voor verkeer en waterstaat, advies over veiligheid voor verkeer en water, p. 36, 39; Integrale veiligheidsrapportage 1993, Kamerstukken II 1992/93, 23 096, nrs. 2, p. 11.

³ Veiligheidsrapportage 1993, Kamerstukken II 1992/93, 23 096, nr. 2, p. 4.

⁴ Veiligheidsrapportage 1993, Kamerstukken II 1992/93, 23 096 nr. 2, p. 9.

5. Doelstellingen

Met het plaatsen van een nieuw artikel in de Grondwet wordt beoogd aan de bescherming van de veiligheid van de burger prioriteit te geven die is verheven boven de waan van de dag of de politieke samenstelling van een kabinet. De nadere invulling, stroomlijning en naleving van bestaande wet- en regelgeving¹ is gewenst ter waarborging van de veiligheid. Een dergelijke verankering past bovendien in het kader van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000- 2004.²

Doel is een cultuuromslag teweeg te brengen bij de overheid en bij andere betrokkenen. De veiligheid van de burger moet een centrale afweging in het beleid worden. Door opname in de grondwet wordt veiligheid in het proces van beleidsafwegingen ten opzichte van andere belangen geëxpliciteerd. De cultuuromslag moet er toe leiden dat veiligheidsrisico's beter worden ingeschat, doordat in de beleidsontwikkeling eerder de aandacht op veiligheid wordt gericht. Met verwijzing naar de grondwettelijke taak kan de overheid de veiligheid centraal stellen. De beoogde cultuuromslag dient er echter niet alleen toe te bereiken dat het beleid ter voorkoming van onveilige situaties beter wordt gestructureerd. Ook dat de coördinatie bij de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid moet worden verbeterd. Constante aandacht voor de veiligheid van de burger kan leiden tot een vermindering van onveilige situaties. Bovendien moet zowel de reeds bestaande regelgeving als de nieuwe regelgeving beter worden gehandhaafd. Veiligheid als grondrecht, moet tevens betekenen dat het gedogen van onveilige situaties in het beleid niet meer wordt geaccepteerd. Het grondrecht kan verder worden geconcretiseerd doordat het door ons voorgestelde artikel een aansporing vormt voor verdere wetgeving op het terrein van de veiligheid.

6. Opname in Grondwet

In 1998 organiseerde het ministerie van Binnenlandse zaken een symposium over het thema «Recht op veiligheid, een grondrecht?» Naar aanleiding van dit symposium verscheen een bundel, die een goed overzicht geeft van de verschillende aspecten die aan opname van een dergelijk grondrecht zijn verbonden.³

Het is evident dat het beschermen van de veiligheid van de burgers een overheidstaak is. Ten tijde van de nachtwakerstaat waren de voornaamste taken van de staat de landsverdediging en het bewaren van de openbare orde. De veiligheid van de burger zoals wij die vandaag de dag zien omvat echter een breder overheidsoptreden. Dit heeft tot nu toe nooit tot opname van veiligheid in de Grondwet geleid. De actuele veiligheidssituatie in Nederland, zoals die hierboven is geschetst, en de doelstellingen die er mee kunnen worden bereikt zijn redenen veiligheid nu wel een plaats in de Grondwet te geven. De bevordering van de veiligheid behoeft dezelfde grondwettelijke status als de zorg voor het milieu, het onderwijs en de gezondheidszorg. Het is gelet op de taak van de overheid bij het bieden van veiligheid niet te verdedigen dat de drie bovengenoemde beleidsterreinen wél en de bevordering van de veiligheid niet in de Grondwet zijn verankerd.

Ik heb mij bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk rekenschap gegeven van het feit dat de Grondwet zich niet leent voor voortdurende aanpassingen. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij de opvatting van de Raad van State en het recente rapport van de commissie Franken.

De Raad van State geeft aan dat als uitgangspunt moet worden genomen dat het karakter van de Grondwet sober is. De Grondwet dient alleen de

¹ Voorbereiding Rampenbestrijding, Kamerstukken II 2000/2001, 27 795, nr. 2, p. 7 en 43.

² Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004, Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 2.

³ Recht op veiligheid: een grondrecht? Ministerie van Binnenlandse zaken, december 1998.

hoofdpijnen van de staatsinrichting te bevatten en alleen de essentie van de grondrechten. Volgens de Raad bestaat anders het gevaar dat bij detaillering voorbij wordt gegaan aan het doel van het in de Grondwet vastleggen van grondrechten.¹ Verdere uitwerking moet worden overgelaten aan de gewone wetgever. Dit heeft te maken met de geringe veranderbaarheid van de Grondwet. Deze geringe veranderbaarheid geeft een garantie tegen een wijziging op basis van de politieke waan van de dag. Deze geringe veranderbaarheid kan echter ook een verstarrende werking hebben. De Grondwet kan niet snel genoeg inspelen op de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Als in een Grondwet een onderwerp uitputtend geregeld zou zijn kan de gewone wetgever niet snel genoeg ingrijpen indien dit in het licht van de veranderende maatschappelijke omstandigheden noodzakelijk is. De gewone wetgever moet ruimte krijgen bij het uitvoeren van de bepalingen van de Grondwet. De Grondwet dient alleen de hoofdpijnen te bevatten en een sober karakter te dragen.

Gesteld wordt dan ook door de Commissie-Franken² dat de Grondwet als basisdocument van ons staatsbestel alleen de essentialia daarvan dient te bevatten. De Commissie-Franken verbindt hier de conclusie aan dat alleen die rechten als grondrecht in de Grondwet behoren te worden opgenomen die een waarlijk essentiële functie voor het persoonlijk en maatschappelijk functioneren van burgers hebben. Nadere uitwerking van het grondrecht moet aan de gewone wetgever worden overgelaten.³ Het door mij voorgestelde grondrecht heeft deze functie voor de burger. Immers, onveiligheid van de burger tast de essentie van zijn bestaan aan. Zonder veiligheid kan hij persoonlijk en maatschappelijk niet functioneren.

De Commissie-Franken is voorts van mening dat de Grondwet in beginsel slechts dan aangepast dient te worden, indien daaraan dringende behoefte bestaat. Het moet gaan om zaken die, zoals de Commissie-Franken stelt «constitutionele rijpheid» vertonen. Het gaat dan bij opname in de Grondwet om onderwerpen die voldoende maatschappelijk draagvlak hebben en die ook al in de maatschappij verankerd zijn.. De eerder in deze memorie gegeven analyse biedt mij de overtuiging dat veiligheid een voldoende maatschappelijk draagvlak heeft, om een grondwetsartikel te rechtvaardigen. Niet alleen het thema veiligheid heeft dit draagvlak, ook de opname in de grondwet wordt breed gesteund. Zo blijkt uit onderzoek dat 83% van de ondervraagden vindt dat het in de Grondwet zou moeten worden opgenomen.⁴

Een grondwettelijke bepaling biedt het sterkst mogelijke staatsrechtelijke fundament voor de reeds bestaande regelingen op het gebied van veiligheid. Er zijn veel wetten die geheel of ten dele regels stellen op het terrein van de veiligheid. Het wetboek van strafrecht, de gemeentewet en de politiewet zijn belangrijke voorbeelden. Maar ook de wegenverkeerswet en de Arbo-wetgeving kunnen in dit verband worden genoemd. Het spiegelbeeld van de Grondwettelijke plicht van de overheid om zorg te dragen voor de bevordering van de veiligheid van haar burgers is de plicht zich te onthouden van inbreuken op deze veiligheid.

Het grondwetsartikel biedt verder een aansporing voor nieuw te ontwikkelen regelgeving. Ik denk allereerst aan een Wet op de openbare orde en veiligheid. De regering heeft inmiddels besloten de meerwaarde van een dergelijke wet te laten onderzoeken.⁵ In zo'n wet wordt tot een systematische ordening gekomen van bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.⁶ Nu staan deze bepalingen verspreid over een aantal wetten, bijvoorbeeld in de Politiewet en de Gemeentewet. Voor een efficiëntere en effectievere handhaving van de openbare orde is het wenselijk dat al deze bepalingen bij elkaar geplaatst worden. Tevens

¹ Kamerstukken II, 1975/76, 13 872, nr. 4, p. 56.

² De Commissie Franken is op 23-02-1999 ingesteld om de regering te adviseren over de wenselijkheid van aanpassing of opname van grondrechten in het kader van de overgang van een traditionele naar een informatiesamenleving.

³ Rapport van de Commissie-Franken, grondrechten in het digitale tijdperk, p. 47.

⁴ Bron: Onderzoek Intomart b.v. Sociaal Wetenschappelijk Bureau, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 1998.

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 604, nr. 1, p. 3.

⁶ Brief Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 16 augustus 2001, Kamerstukken II 2000/2001, 22 236, nr. 57, p. 24.

wordt onderstreept dat de handhaving van de openbare orde de laatste jaren is ontwikkeld tot een zelfstandig rechtsgebied.

Binnen de nieuw op te zetten structuur zou ook het huidige beleid, zoals de ontwikkeling van integrale veiligheidsrapportages, een wettelijke grondslag dienen te krijgen. Het grondwetsartikel zou aanleiding moeten zijn de tweejaarlijkse Integrale Veiligheidsrapportages een wettelijke basis te geven. Het vrijblijvende karakter zal daarmee verdwijnen en het biedt de mogelijkheid deze integrale veiligheidsrapportages te laten uitgroeien tot een soort miljoenennota voor de veiligheid, met heldere doelen en toekenning van middelen. Het ontwikkelen van veiligheidsbeleid wordt daarmee wettelijk een interdepartementale verantwoordelijkheid.

Een derde door mij voorgestane uitwerking van het grondrecht is de wettelijke verplichtstelling van veiligheidseffectrapportages. De regering heeft reeds in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000- 2004 aangekondigd dat het aanbeveling verdient om wat betreft het veiligheidsbeleid aansluiting te zoeken bij het milieubeleid, door middel van de ontwikkeling van veiligheidsrapportages. Bij grote infrastructurele, anderzootige ruimtelijke projecten en grootschalige evenementen, dient vooraf een beeld te worden geschetst van de gevolgen voor de veiligheid. Binnen de in het kader van de integrale veiligheidsrapportages ontwikkelde veiligheidsketen past dit type rapportage bij de preventie van incidenten. Waar de milieu-effectrapportages een wettelijke grondslag hebben, verdient het aanbeveling dit ten aanzien van de veiligheid ook te doen. Deze opsomming is niet limitatief. Op dit grondrecht kunnen ook bijvoorbeeld een wettelijke verplichting om rampoefeningen te houden en een wettelijke grondslag voor een nieuw op te richten algemene ongevallen raad worden gebaseerd.

7. Sociaal grondrecht

Het bevorderen van de veiligheid van de burgers moet worden beschouwd als een sociaal grondrecht. Dat heeft consequenties voor de wijze waarop het grondrecht in de praktijk zal werken. Bij een sociaal grondrecht maakt de burger aanspraak op handelen van de overheid. De wetgever krijgt, zoals in het onderhavige geval, de plicht opgelegd om te handelen. Dit handelen wordt in het tweede lid geconcretiseerd in de opdracht tot het maken van uitvoeringswetgeving om het sociale grondrecht verder concreet inhoud te geven. De wijze van wetgeven sluit aan bij de gangbare manier waarop tegen de invulling sociale grondrechten wordt aangekeken. Zo stelt de jurist Heringa: «er moet sprake zijn van een grondwettelijke verplichting tot positief ingrijpen van de overheid ter verbetering van de werking van het grondrecht die prestatieverplichting staat centraal.»¹ Een andere jurist, Burkens, stelt met betrekking tot sociale grondrechten: «zij betreffen in beginsel het gehele maatschappelijke leven.»² Het is aan de wetgever om een sociaal grondrecht een nadere invulling te geven en om te bepalen op welke wijze hij dat wil doen. Hier kan de burger rechtens geen invloed op uitoefenen. De wetgever heeft hierin namelijk een grote mate van beleidsvrijheid en gebruikt het grondrecht vooral als richtsnoer. De regering ging er tijdens de Grondwetsherziening van 1983 van uit dat deze bepalingen zich niet leenden voor rechterlijke toetsing. «Het moet wel een zeer uitzonderlijk geval zijn, wil de rechter tot de slotsom kunnen komen, dat het hem voorgelegde besluit onverbindend is wegens strijd met een der bepalingen inzake de sociale grondrechten. Wij achten dan ook de mogelijkheid dat zulk een situatie zich zal voordoen een theoretische.»³ Het blijkt dat de werking van de sociale grondrechten in dat opzicht beperkt is. Vanwege de abstracte formulering en de formulering als een gebod aan de overheid dienen zij verder geconcretiseerd te worden in uitvoeringswetgeving.

¹ A.W. Heringa, Sociale grondrechten, T.M.C.Asser Instituut, 1989 Den Haag, p. 2.

² M.C. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1989, p. 71.

³ Algemene grondwetsherziening, deel 1A Grondrechten, a.w., p. 258.

Een burger zal zich in de regel voor de rechter niet kunnen beroepen op een sociaal grondrecht, zoals neergelegd in de Grondwet. Pas in de uitvoeringswetgeving zal het recht genoeg geconcretiseerd zijn om er een beroep op te kunnen doen. De sociale grondrechten worden door de regering beschouwd als instructie. De regering heeft hier het oog op normen die niet door de burger bij de rechter kunnen worden afgedwongen. Dezelfde opvatting is terug te vinden in de literatuur.¹

Sommigen menen zelfs dat de werking van sociale grondrechten beperkt is tot het politieke proces.² Een algemeen uitgangspunt met betrekking tot de rechtswerking van sociale grondrechten valt niet te geven. De rechtswerking verschilt per recht. Er kan van uit worden gegaan dat hoe meer beleidsvrijheid er bestaat met betrekking tot de verdere concretisering van het grondrecht, hoe minder de rechtswerking voor de burger is. Over de rechtswerking van de sociale grondrechten vermeldde de regering dat: «Reeds bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking wordt beschermd. Vervolgens betekent het opnemen van sociale grondrechten in de grondwet het scheppen van een plicht voor de overheid zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren. Voorts stimuleren de bepalingen inzake de sociale grondrechten tot het in het leven roepen van nieuwe voorzieningen waaruit rechten voor de burger kunnen voortvloeien.»³

De sociale grondrechten zijn dus rechten waarmee de wetgever terdege rekening moet houden. Zij leggen in sterke mate zorgverplichtingen op aan de overheid. Deze opgelegde zorgverplichtingen dragen er toe bij dat de algehele kwaliteit van de maatschappij naar een hoger niveau getild wordt en zij zijn een uitdrukking van de veranderende opvatting van overheidstaken. Was er twee eeuwen geleden sprake van de nachtwakersstaat, heden ten dage is er sprake van een verzorgingsstaat. De sociale grondrechten kunnen in feite beschouwd worden als een neerslag van de veranderende overheidstaken. De overheid dient een bepaald niveau van voorzieningen te garanderen. Zo lijken: «de artikelen een bodem te leggen waaronder het voorzieningenniveau niet mag zakken.»⁴. Een sociaal grondrecht met betrekking tot het bevorderen van de veiligheid van de burger past in deze systematiek. Het grondrecht houdt in deze zin niet alleen een opdracht in aan de overheid, maar zeker ook aan de volksvertegenwoordiging, om de controlerende functie op dit terrein serieus te nemen.

8. Plaatsing van het artikel

Het nieuwe sociale grondrecht behelst een opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de veiligheid van diegenen die zich in Nederland bevinden. De bepaling wordt na de andere sociale grondrechten geplaatst. Op grond van de huidige systematiek van de grondwet moet er van worden uitgegaan dat de plaats van een grondwetsbepaling mede bepalend is voor het karakter van een grondrecht. Zo kunnen de artikelen 1 tot en met 17 worden beschouwd als klassieke grondrechten en de artikelen 18 tot en met 22 als sociale grondrechten, terwijl artikel 23 kan worden beschouwd als een bepaling met zowel expliciet sociale als klassieke elementen. De plaats van het voorgesteld artikel ligt op basis hiervan voor de hand. Er is sprake van een opdracht aan de overheid. Er kan gezegd worden dat er sprake is van een sociaal grondrecht. Bij de positionering van het artikel is het niet de bedoeling om het artikel een bijzondere werking ten opzichte van andere grondwettelijke bepalingen mee te geven. Om de schijn van hiërarchie weg te nemen, wordt bij de plaatsing van het nieuwe artikel gekozen voor een systematiek op basis van anciënniteit. Het laatste sociale grondrecht is artikel 22 van de Grondwet. Het nieuw voorgestelde artikel wordt geplaatst achter de

¹ Zie bijvoorbeeld Kortmann, Constitutioneel recht, a.w., p. 353 of M.C. Burkens, Beginselen van de democratische rechtsstaat, 3e druk, W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 109.

² Gerbranda en Kroes, Grondrechten, Evaluatie-onderzoek, eindrapport, Stichting NJCM-boekerij, 1993, p. 327.

³ Naar een nieuwe Grondwet?, deel I, Documentatiereeks, 's-Gravenhage, 1968, p. 321.

⁴ Gerbranda en Kroes, a.w., p. 333.

sociale grondrechten die bij de algehele grondwetsherziening van 1983 in de grondwet zijn opgenomen. Het nieuwe artikel sluit aan in de rij en wordt dus artikel 22a

9. Nadere toelichting op de afzonderlijke onderdelen

Eerste lid

In het eerste lid wordt bepaald dat de bevordering van veiligheid voorwerp van zorg der overheid is. De formulering «zorg der overheid» sluit aan bij de artikelen 19, eerste lid, 20, eerste lid, 21 en 22, tweede lid van de Grondwet. Het artikel heeft betrekking op iedereen die zich in Nederland bevindt. Er wordt met deze zinsnede beoogd aansluiting te zoeken bij het discriminatieverbod, zoals neergelegd in artikel 1 van de Grondwet. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de bepaling alleen te laten gelden voor ingezetenen. De bepaling geldt voor iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevindt.

Zoals in het algemene deel van de toelichting reeds is opgemerkt ziet het artikel op de persoonlijke veiligheid van de burger en op de veiligheid van zijn bezittingen. Het gaat dan vooral om de burger en zijn directe leefomgeving. Er is voor gekozen om geen aansluiting te zoeken bij het begrip veiligheid van de Staat, zoals neergelegd in artikel 103 van de Grondwet, of het begrip nationale veiligheid. De bepaling ziet op de overheidszorg ter bevordering van de veiligheid van de burger en niet op de veiligheid van de staat als zodanig.

Tweede lid

Een bepaling in de Grondwet vormt staatsrechtelijk gezien het sterkst mogelijke fundament voor de huidige en nieuw te vormen regelgeving. Vanuit het oogpunt meer structuur aan te brengen als waarborg voor veiligheid, biedt het een basis om verder te bouwen aan een verbetering van de huidige toestand, door middel van een integrale benadering van de wetgeving. De grondwettelijke bepaling biedt de reeds bestaande wetten een basis, zodat ze te herleiden zijn tot een algemeen streven van de overheid op het terrein van veiligheid. Het tweede lid van het artikel bevat een inspanningsverplichting. Het is een aansporing aan de wetgever om wetgeving te maken, zoals hiervoor beschreven in 6.

Rietkerk