
Vergaderjaar 2001–2002

26 604

Integraal Veiligheidsprogramma

26 345

Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002

Nr. 14

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2002

Hierbij doe ik u toekomen het kabinetsstandpunt inzake het toezicht in het
publieke domein.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Inhoudsopgave

- 1 Context**
 - 1.1 Overzicht van de gevoerde discussie
 - 1.1.1 Taakontwikkeling politie
 - 1.1.2 Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties
 - 1.1.3 Bestuurlijk instrumentarium
 - 1.2 Uitgebrachte rapporten*
 - 1.2.1 Rob-advies: Taakontwikkeling politie
 - 1.2.2 SGB0-onderzoek: Toezicht in beweging: Inventarisatie
 - 1.2.3 Rob-advies: Op de handhaving beschouwd
- 2. Standpunt ten aanzien van het toezicht in het publieke domein**
 - 2.1 De regie
 - 2.2 Toezicht door de politie en de inzet van stadswachten door gemeenten
 - 2.3 De inzet van particuliere beveiligingsorganisaties
- 3. Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium: de bestuurlijke boete**
- 4. Samenvatting beleidskeuzes**

* Deze rapporten zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1 Context

Over toezicht in het publieke domein is de laatste jaren veel discussie geweest. De discussie heeft zich met name toegespitst op de grenzen aan de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties voor het toezicht in het publieke domein. Daarnaast speelde in die discussie mee dat verschillende toezichthoudende functionarissen deels dezelfde taken kunnen en mogen vervullen en dat zij ten dele in hetzelfde (publieke, semi-publieke en private) domein werkzaam zijn.

Toezicht is door de preventieve werking die daarvan uitgaat en door de bijdrage die het levert aan de vergroting van het gevoel van veiligheid bij burgers een belangrijk instrument voor het realiseren van veiligheidsbeleid. Toezicht betekent in essentie zichtbaar aanwezig zijn op straat om onveiligheid en criminaliteit te voorkomen en ongeregelheden in de kiem te smoren. De publieke ruimte moet voor iedereen toegankelijk zijn en blijven. Mensen moeten zich veilig voelen op straat en het is bij uitstek de taak van de overheid om dit algemene veiligheidsbelang te dienen. Het betekent ook het aanspreken van burgers op hun verantwoordelijkheid om bepaalde normen in acht te nemen, ongeregelheden bij de politie te melden. Daarnaast dient de politie daadwerkelijk in te grijpen als dat nodig is. Het is dus een combinatie van preventief aanwezig zijn en concreet ingrijpen.

Deze notitie bevat de principiële uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van de rollen en taken van de verschillende partijen met betrekking tot het toezicht in het (semi-)publieke domein en geeft daarmee antwoord op nog openstaande vragen. Daarbij wordt ook bezien welke plaats het bestuurlijk instrumentarium in dit geheel kan innemen. De in dit kabinetsstandpunt geschetste lijn impliceert een model naar de toekomst, waarbij uiteraard als uitgangspunt geldt dat de voorstellen van het kabinet niet leiden tot minder toezicht. Hierbij zij tevens opgemerkt dat de strafrechtelijke kant, de opsporing van strafbare feiten, waarvoor het Openbaar Ministerie (OM) eerstverantwoordelijke is, hier niet aan de orde is.

Ter voorbereiding van dit standpunt heeft het kabinet een tweetal adviezen gevraagd en een onderzoek uit laten voeren. Het betreft hier het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) inzake «Taakontwikkeling politie»¹, het Rob-advies «Op de handhaving beschouwd»², alsmede het SGB0-onderzoek «Toezicht in beweging»³. Deze adviezen en het onderzoeksrapport gaan hierbij.

1.1 Overzicht van de gevoerde discussie

De discussie omtrent het toezicht in het publieke domein beweegt zich op een aantal deelterreinen, te weten: de taakontwikkeling politie, de rol van de verschillende toezichthouders in het publieke domein, met name de rol van de particuliere beveiligingsorganisaties, en het bestuurlijk instrumentarium. Alvorens het kabinet zijn standpunt weergeeft, wordt in deze paragraaf ten aanzien van deze drie deelgebieden allereerst een overzicht van die discussie op hoofdlijnen weergegeven.

1.1.1 Taakontwikkeling politie

In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP)⁴ is een aanzet gegeven om te komen tot een afbakening van de taken van de politie. Dit naar aanleiding van constatering dat maatschappelijke ontwikkelingen, toenemende onveiligheid en nieuwe veiligheidsrisico's in de samenleving om herbezin-

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001.

² Raad voor het openbaar bestuur, *Op de handhaving beschouwd. Toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur*, april 1998.

³ De eerste fase van het SGB0-onderzoek, *Toezicht in beweging. Inventarisatie*, juni 2001, is reeds aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345, nr. 67).

⁴ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 345, nr. 1, p. 19–25.

ning op de politietaken vragen en dat er werkzaamheden zijn die – gelet op de specifieke en urgente taken van de politie – beter door andere organisaties dan door de politie kunnen worden uitgevoerd. Meer dan vroeger het geval was, dient de politie met andere organisaties afspraken te maken over hun bijdrage aan meer veiligheid. Het is echter niet zonder meer zo – zoals wel eens wordt gesuggereerd – dat de politie (bepaalde) taken niet meer zou moeten uitvoeren. Maar daar waar anderen meer behoren te doen, bijvoorbeeld in het kader van de hulpverlening omdat het eerst en vooral hun taak is, kan de politie zich richten op die taken waarvoor haar inzet onmisbaar is. Verantwoordelijkheden en taken van de partners uit de veiligheidsketen en de onderlinge samenhang daarvan zijn nader uitgewerkt in het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP)¹. In dit kabinetsdocument is de bijdrage aan het veiligheidsbeleid van andere verantwoordelijken dan de politie verder vorm gegeven. De samenhang tussen beide documenten benadrukt dat de politie weliswaar een belangrijke plaats inneemt in het veiligheidsbeleid, maar niet de enige partij is. Over deze lijn bestaat algemene instemming.

In dit verband heeft het kabinet ook aangegeven dat het in ieder geval de betrokkenheid van de politie bij bepaalde evenementen wil terugdringen door heldere eisen te stellen aan de organisatoren van die evenementen. De vraag deed zich hierbij voor in hoeverre particulieren c.q. organisatoren mee moeten betalen aan politie-inzet bij grootschalige evenementen. Daartoe heeft een breed samengestelde werkgroep onder voorzitterschap van drs J.H.H. Mans, burgemeester van Enschede, een advies uitgebracht, getiteld «Geld speelt (g)een rol», dat bij brief van 24 november 1999² aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het kabinet heeft naar aanleiding van dit rapport zijn standpunt ten aanzien van doorberekening van politiekosten bij brief van 22 augustus 2000³ verwoord.

In dit standpunt heeft het kabinet aangegeven dat het de doorberekening van politiekosten aan particulieren c.q. organisatoren, in welke vorm en situatie dan ook, principieel onjuist acht en daarom de mogelijkheid om politiekosten te kunnen doorberekenen, niet zal introduceren. Overigens heeft het kabinet in voornoemde brief wel aangegeven dat het van mening is dat, ondanks het afzien van de mogelijkheid om politiekosten door te berekenen, de kosten voor de overheid die met het hiervoor genoemde type evenement gepaard gaan zoveel als mogelijk moeten worden teruggebracht. Daarbij is als één van de middelen om dit te bereiken het doorvoeren van (fysieke en organisatorische) veiligheidsmaatregelen die de politie-inzet kunnen doen afnemen genoemd.

1.1.2 Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties

In het BNP is tevens aangegeven dat bezien zal worden of onder nader omschreven randvoorwaarden en voor bepaalde taken een bredere inzet van particuliere beveiligingsorganisaties mogelijk is. In het IVP heeft het kabinet vervolgens, gelet op de groeiende behoefte aan toezicht in de samenleving, aangegeven dat ook particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein werkzaamheden kunnen verrichten. Daarbij heeft het kabinet wel gesteld dat daarvoor stringente, in het IVP genoemde, voorwaarden in acht dienen te worden genomen. De belangrijkste daarvan zijn dat de gemeente verantwoordelijk is voor de wijze waarop de particuliere beveiligingsorganisaties toezicht uitoefenen, dat er goedkeuring moet zijn door de lokale driehoek en dat de in te zetten toezichthouders als medewerkers van de gemeente herkenbaar zijn.

Bij brief van 24 november 1999⁴ heeft het kabinet de Tweede Kamer een typologie doen toekomen, waarin situaties zijn geschetst waarin particuliere beveiligingsorganisaties nu reeds feitelijk opereren. Een aanscher-

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 604, nr. 1.

² Brief van 24 november 1999, kenmerk EA99/U 96 524.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 40.

⁴ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 27.

ping en verduidelijking van hetgeen het kabinet daarbij voorstaat is de Tweede Kamer voorgelegd bij brief van 4 april 2000¹.

Over de rol van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein en de grenzen daaraan zijn bij de Tweede Kamer echter vragen blijven bestaan. Dit heeft zich onder meer geuit in een motie van het lid Van Heemst c.s.² tijdens een Algemeen Overleg op 28 juni 2000 met de Vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie³. Deze motie benadrukte dat het toezicht in het publieke domein voorbehouden dient te blijven aan de overheid en dat de overheid daarvoor geen particuliere beveiliging behoort in te huren. De regering is daarbij gevraagd van dat principe uit te gaan, gemeenten daarvan op de hoogte te stellen en daaraan gemeentelijke initiatieven via onder meer de lokale driehoek te toetsen en zonodig met aanvullende regelgeving te komen.

In reactie hierop is op 10 november 2000 bij brief⁴ de visie van het kabinet met betrekking tot de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties weer gegeven. Het kabinet onderschrijft in deze brief dat toezicht in het publieke domein een bijzondere verantwoordelijkheid is en blijft van de overheid en dat om deze reden het de voorkeur heeft dat extra behoefte aan toezicht wordt ingevuld door politie-inzet dan wel door de inzet van stadswachten of andere gemeentelijke toezichthouders.

Maar vanuit de verwachting dat de behoefte aan toezicht zal blijven toenemen heeft het kabinet gemeend, daarop anticiperend, er goed aan te doen voor gemeenten de mogelijkheid te behouden om particuliere beveiligingsorganisaties in te schakelen ten behoeve van toezicht in het publieke domein. Het kabinet heeft daarbij dus niet willen uitsluiten dat ook particuliere beveiligingsorganisaties in specifieke situaties, onder regie van de politie en onder de in het IVP genoemde stringente voorwaarden, toezicht kunnen uitoefenen in het publieke domein. Ten aanzien van een eventuele inzet van medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein heeft het kabinet benadrukt dat het hier om een vorm van aanvullend toezicht gaat, waarbij de handhavingstaak van de politie niet wordt overgenomen. Daar waar toezicht reeds voorzienbaar tot handhaving zal moeten leiden, is geen plaats voor particuliere beveiligingsorganisaties, bijvoorbeeld in situaties waarin voorzienbaar is dat het geweldsmonopolie van de politie moet worden ingezet.

In voormelde brief is ook ingegaan op de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties op bedrijventerreinen en in winkelcentra in opdracht van aldaar gevestigde ondernemingen. Het accent ligt daarbij op de beveiliging van objecten. Particuliere beveiligingsorganisaties zijn op deze locaties actief ter voorkoming van inbraken, vernielingen, brandstichtingen en andere vormen van onveiligheid in en rond bedrijfspanden. Ook het vergroten van de veiligheid en veiligheidsgevoelens van winkelend publiek en werknemers is daarbij van groot belang. Over deze inschakeling van particuliere beveiligingsorganisaties bestaat overigens Kamerbrede overeenstemming.

Bij het beveiligen van deze objecten begeven zij zich in het publieke domein van object naar object en houden daarbij een «oogje in het zeil». Daarbij bestaat de mogelijkheid dat zij van tijd tot tijd met onveilige situaties worden geconfronteerd. Het is niet alleen logisch maar ook wenselijk dat de daarbij geconstateerde onraad aan de politie wordt gemeld. Deze situatie is naar de mening van het kabinet niet wezenlijk anders dan bij bedrijventerreinen en winkelcentra. Met de politie worden van geval tot geval afspraken gemaakt over de concrete afwikkeling van de meldingen.

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 604 en 26 345, nr. 7.

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 36.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345 en 26 604, nr. 38.

⁴ Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 en 26 604, nr. 46.

Bij het houden van toezicht tijdens evenementen heeft het kabinet reeds in zijn brief van 24 augustus 2000¹ benadrukt dat organisatoren van evenementen zelf een primaire verantwoordelijkheid hebben om de rust en de veiligheid rondom een evenement te waarborgen. Organisatoren dienen dan ook maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen die een positief effect hebben op de veiligheid. Pas wanneer de organisator er zelf alles aan heeft gedaan het evenement in goede banen te leiden (interne orde), kan sprake zijn van een verantwoorde inzet van politiecapaciteit (ten behoeve van de publieke orde). In sommige situaties, zoals bij popconcerten, is sprake van een particuliere organisator. In dat geval kan de gemeente als vergunningvoorwaarde opnemen dat de organisator zelf voor de beveiliging van het evenement zorgdraagt. Over de wijze waarop de organisator dit kan doen, verwijs ik u naar de brief die op 28 september 2000² aan de Tweede Kamer is verzonden.

Ook de overheid, bijvoorbeeld de gemeente, kan zelf organisator van een evenement zijn (zoals bijvoorbeeld bij een beeldtentoonstelling op straat). Ook hier is primair sprake van objectbeveiliging (ter voorkoming van vernieling of bekladding van de beelden), die zich uitstrekt over de straat waar de beelden zich bevinden. Het kabinet is daarbij van mening dat het niet goed denkbaar is dat voor deze preventieve taak, waarbij bovendien geen kans op gevaar aanwezig is, hoog gekwalificeerd politiepersoneel zou moeten worden ingezet. Geheel geen toezicht houden is echter ook geen optie. Het inschakelen van particuliere beveiligingsorganisaties hiervoor is dan een goed alternatief.

1.1.3 Bestuurlijk instrumentarium

Voor een geloofwaardig lokaal veiligheidsbeleid is effectieve handhaving noodzakelijk. Van oudsher is de politie de instantie die voor de handhaving van de openbare orde zorg draagt. In de laatste jaren is de politie echter steeds minder daadwerkelijk in de gelegenheid geweest de «kleine ergernissen» in de openbare ruimte – illegaal storten van vuilnis(zakken), hondenpoep, graffiti, foutparkeren, fietsen op de stoep – te voorkomen. Waar het gaat om de handhaving van de genoemde «kleine ergernissen» is dan ook een handhavingstekort geconstateerd. Het publieke domein dreigt als gevolg daarvan te verslonzen en onveiligheidsgevoelens zijn daardoor toegenomen. Het is vooral het lokaal bestuur dat door de burgers wordt aangesproken op dit verloederde straatbeeld.

In het IVP is aangegeven dat het kabinet voorstellen zal doen om dit geconstateerde handhavingstekort verder te verminderen³. Verbetering van samenwerking, afstemming en het delen van expertise tussen strafrechtelijke en bestuurlijke autoriteiten is één van de manieren om dat te bereiken. Een andere manier is om de rol van het lokale bestuur bij de bestrijding van de zogenaamde «kleine ergernissen» verder te versterken.

In het IVP is dan ook aangekondigd dat het rijk de mogelijkheden na zou gaan om het bestaande instrumentarium aan te passen dan wel nieuwe instrumenten aan te bieden zoals de bestuurlijke boete. Bestuurlijke boete als handhavinginstrument is overigens niet nieuw. In een aantal sectorregelingen is reeds bestuurlijke boete opgenomen. Nieuw zijn wel de voornemens om, op het punt van bestrijding van de verloedering in het kader van het integraal veiligheidsbeleid, de bestuurlijke boete te introduceren en ter zake de bestuurlijke armsgslag te versterken. Achterliggend idee is dat door de invoering van bestuurlijke boete de handhaving van genoemde feiten zal worden versterkt. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan normconform gedrag en aan het voorkomen van verloedering, waardoor leefbaarheid en veiligheid worden vergroot en onveiligheidsgevoelens van burgers afnemen. Ten slotte is in het kabinetsstand-

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 345, nr. 40, p. 4.

² Kamerstukken II, 1999–2000, 26 604, nr. 11.

³ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 604, nr. 1, p. 3–4.

punt Handhaven op Niveau¹ al aangekondigd dat voor een aantal normen uit de APV gezien zal worden of toepassing van de bestuurlijke boete hiervoor mogelijk is.

Het standpunt van het kabinet over de mogelijkheid en wenselijkheid van uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium middels de introductie van een bestuurlijke boete voor de genoemde feiten wordt weergegeven in hoofdstuk 3. Daaraan ligt tevens het Rob-advies «Op de handhaving beschouwd», dat behandeld wordt in paragraaf 1.2.3, ten grondslag.

1.2 Uitgebrachte rapporten

Vanwege het grote belang van verdere meningsvorming op de in de vorige paragraaf beschreven gebieden, heeft het kabinet een tweetal adviezen gevraagd en een onderzoek laten uitvoeren. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen nader ingegaan op deze adviezen en het uitgevoerde onderzoek.

1.2.1 Rob-advies: Taakontwikkeling politie

Zoals is vermeld is reeds in het BNP aangegeven dat er werkzaamheden zijn die – gelet op de specifieke en urgente taken van de politie – beter door andere organisaties dan door de politie kunnen worden uitgevoerd. Het kabinet is van mening dat afbakening en prioritering van taken noodzakelijk is om concrete uitvoering te kunnen geven aan deze taken.

Gelet op het feit dat de politie slechts één van de actoren is in de uitvoering van het veiligheidsbeleid, betekent dit dat de politie kritisch moet blijven kijken naar de concrete invulling van haar takenpakket. Juist om ervoor te zorgen dat zij haar specifieke taken op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing goed kan blijven vervullen. Uiteraard blijft artikel 2 van de Politiewet 1993 over de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke rechtsorde en de hulpverlening overeind, maar tegelijk is het noodzakelijk dat ook andere partijen hun werk (blijven) doen. Een operationalisering is dus nodig die aansluit op de huidige opvattingen over de taakverdeling en de verantwoordelijkheden in de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Het gaat hierbij om een logische afbakening van de taken van de politie vanuit het integrale veiligheidsperspectief. Het kabinet is van mening dat de afbakening van de taken kan plaatsvinden vanuit de onderstaande kenmerken van de politie die andere organisaties niet hebben, dus gerekeneerd vanuit de meerwaarde van de politie. Leidend bij de afbakening voor de politie is aldus haar unieke positie op het terrein van veiligheid. Daarmee doelt het kabinet op de politie als beschermer van het algemene veiligheidsbelang, haar speciale bevoegdheden met betrekking tot geweld, haar opsporingsbevoegdheden en ook op haar specifieke gezagsrol. Deze vier kenmerken maken de politie uniek en zijn bepalend bij de afbakening van haar taken.

Om meer duidelijkheid te krijgen of bepaalde taken niet tot de verantwoordelijkheid van andere partijen moeten worden gerekend, is op 10 juli 2000 een adviesaanvraag ingediend bij de Rob. De Rob is daarin verzocht om zich binnen het thema publiek-private veiligheidszorg expliciet te richten op het vraagstuk van de taken van de politie in relatie tot anderen die bijdragen kunnen leveren aan de veiligheidszorg, vanuit het gezichtspunt van de burger. Dat advies heeft de Rob op 25 juli 2001 uitgebracht². De Rob gaat niet specifiek in op de gestelde vragen in de adviesaanvraag, maar behandelt meer in algemene zin de thematiek. De Rob onderscheidt in het advies twee typen rollen van de politie, gaat in op het lokaal inte-

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

² Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001.

graal veiligheidsbeleid met aandacht voor de hulpverleningstaak van de politie en voor toezicht in de publieke ruimte en gaat tenslotte in op het organiserend vermogen van de politie. In het onderstaande wordt op hoofdlijnen een reactie gegeven op dit Rob-advies.

Rollen politie

De Rob maakt een onderscheid in twee typen taken en bijbehorende rollen van de politie: lokale veiligheidszorg en de maatschappelijke rol van de politie enerzijds, en handhaving en de meer repressieve rol van de politie anderzijds¹. Gesteld wordt dat voor beide typen taken de politieorganisatie blijvend ingezet dient te worden teneinde veiligheid in de context van de democratische rechtsstaat te borgen. Deze beide taken zouden naar de mening van de Rob een gelijk gewicht moeten krijgen. Volgens de Rob zal een toenemend aantal publieke en private actoren een rol gaan spelen bij veiligheidszorg. In dit verband dient de gemeente een integraal veiligheidsplan te ontwikkelen met duidelijke prioriteiten en doelstellingen, waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de partners in veiligheid. De Rob benadrukt dat het van groot belang is dat de gemeente met de politieorganisatie afspraken maakt over doelstellingen en de daarvoor in te zetten politiecapaciteit. De politie dient vooral daar ingezet te worden waar de inzet van andere partijen niet tot de gewenste maatschappelijke uitkomsten leidt. Daar waar private motieven bijvoorbeeld vooral leiden tot het afschermen van het eigen bezit dient de politie-inzet gericht te zijn op de vrije toegankelijkheid van de publieke ruimte en het bevorderen van veiligheid en integratie van minder fortuinlijke groepen².

Het kabinet is het eens met de Rob dat zowel de handhaving en de repressieve rol van de politie, als lokale veiligheidszorg en de maatschappelijke rol van de politie van groot belang zijn. Dit wordt ook duidelijk gemaakt in de Nota criminaliteitsbeheersing, die het kabinet in juni 2001 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden³ waarin toezicht (maatschappelijke rol) en opsporing (repressieve rol) in gelijke mate centraal staan. De Nota criminaliteitsbeheersing spreekt onder meer over het inzetten van extra capaciteit voor toezicht in het publieke domein via een uitbreiding van de capaciteit van de politie en van de gemeentelijke toezichthouders.

Naar de mening van het kabinet kunnen de drie hoofdtaken van de politie, conform artikel 2 van de Politiewet 1993 – de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke rechtsorde en de hulpverlening – daarbij zonder meer gehandhaafd blijven. Wel is op regionaal en lokaal niveau een operationalisering nodig die aansluit op de huidige opvattingen over de taakverdeling en verantwoordelijkheden in de uitvoering van het veiligheidsbeleid.

Van allround hulpverlening naar noodhulpverlening

De burgemeester voert het gezag over de politie bij het optreden in het kader van de hulpverleningstaak (artikel 12 Politiewet 1993). Inmiddels is gebleken dat de politie vaak hulp verleent in gevallen waar andere organisaties dat beter kunnen doen, dan wel daar primair verantwoordelijk voor (zouden moeten) zijn. Praktijkvoorbeelden zijn de opvang van verslaafden, ontheemden en slachtoffers, anders dan de eerste opvang⁴. Dit kan en moet anders worden georganiseerd. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Rob op dit punt⁵.

Operationalisering van het hulpverleningsdeel van artikel 2 van de Politiewet 1993, te weten «het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven», op basis van de vier eerder genoemde kenmerken van de politie betekent een verschuiving van allround hulpverlening naar noodhulpverlening. Hieronder wordt verstaan dat de politie daadwerkelijk hulp verleent in

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, p. 4–5.

² Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, p. 11.

³ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834, nr. 2.

⁴ Zie ook het eerste deel van het onderzoek «Mensen zonder zorg», aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 12 juli 2000, geen dossierstuk, kenmerk bzk0000680.

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, p. 11.

levensbedreigende situaties, in heterdaadsituaties en in bepaalde situaties in het verkeer bijvoorbeeld wanneer drank in het spel is, wanneer sprake is van ruzie met dreiging van geweld of wanneer slachtoffers zijn gevallen. Verkeersincidenten met louter materiële schade of het helpen oplossen van files (bijvoorbeeld het zwaaien) vallen dan buiten deze taakopvatting.

Dit geldt ook voor andere hulpverleningsactiviteiten zoals de opvang van personen met geestelijke gezondheidsproblematiek en ontheemden alsmede de begeleiding van slachtoffers, anders dan de eerste opvang. Deze taakopvatting over de politieke hulpverlening betekent dat andere partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De politie kan een eerste selectie maken in de hulpvragen op basis van voornoemde kenmerken. De overige vragen verwijst de politie dan door. De gemeente dient de niet spoedeisende hulp te laten organiseren door andere specifiek op de hulpvraag toegesneden organisaties. Dit sluit aan bij het gestelde door de Rob dat de politie een *frontoffice* verzorgt, maar de gemeente zorg dient te dragen voor de *backoffice*¹.

Een aantal politieregio's is al aan de slag gegaan met een strengere selectie van hulpverleningsverzoeken en heeft normen opgesteld voor de afhandeling van hulpverzoeken in de meldkamer van de politie. Dit is of wordt neergelegd in protocollen. Over het algemeen ontbreekt nog een reguliere rol van de gemeente bij de behandeling van de hulpvraag na de eerste opvang en de niet spoedeisende hulpvragen. In dit opzicht is het kabinet het eens met de Rob dat in de lokale integrale veiligheidsnota van een gemeente nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe beter in deze opvang voorzien kan worden².

Voor de hulpverlening is het dus van belang dat goede afspraken worden gemaakt tussen de gemeente, hulpverleningsinstanties en de politie en dat deze, bijvoorbeeld in hulpverleningsconvenanten, worden vastgelegd. Daarnaast zal de totstandkoming van territoriaal congruente veiligheidsregio's ertoe bijdragen dat de hulpverlening beter en effectiever georganiseerd zal kunnen gaan worden.

Lokaal integraal veiligheidsbeleid

De gemeente voert de bestuurlijke regie over het lokaal integraal veiligheidsbeleid. Om dit waar te kunnen maken heeft de gemeente volgens de Rob meer zeggenschap over de verdeling van geld nodig. De Rob stelt voor om de komende drie jaar 50% van de extra investeringen in basispolitiezorg niet meteen vrij besteedbaar uit te keren aan de politieregio's maar besteding van de extra investeringen pas onder voorwaarden mogelijk te maken. De bovengenoemde 50% wordt over de regio's verdeeld volgens de nu geldende verdeelsystematiek. Vervolgens worden de respectievelijke aandelen van de gemeenten binnen de regio vastgesteld. De gemeenten krijgen voor hun aandeel trekkingsrechten uit de beschikbare middelen³.

Het kabinet wijst dit voorstel van de Rob af. Het voorstel doorkruist de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het landelijke en regionale c.q. lokale niveau in die zin dat het naar de mening van het kabinet een sluipende verschuiving van verantwoordelijkheden van het landelijke naar het lokale niveau tot gevolg zal kunnen hebben. Daarnaast kan het voorstel ertoe leiden dat wanneer keuzen ten aanzien van beleid en beheer niet volledig in regionale samenhang binnen het regionale college kunnen worden gezien, er een ongewenste versplintering van het beheer zal ontstaan, waardoor de integrale aansturing van de als beheersmatige eenheid functionerende politieregio wordt aangetast.

Wel acht het kabinet het voor gemeenten van belang om te weten wat de meest bepalende factoren zijn bij de bekostiging van veiligheidszorg om hun beleid beter te kunnen aansturen. Deze kennis ontbreekt thans. Het

¹ Raad voor het openbaar bestuur, Taakontwikkeling politie, juli 2001, p. 16.

² Raad voor het openbaar bestuur, Taakontwikkeling politie, juli 2001, pag. 12.

³ Raad voor het openbaar bestuur, Taakontwikkeling politie, juli 2001, pag. 8, 15–16.

kabinet is met de Rob¹ van mening dat onderzoek moet worden verricht om in deze kennislacune te voorzien.

1.2.2 SGBO-onderzoek: Toezicht in beweging: Inventarisatie

Tijdens het Algemeen Overleg van 14 november 2000² bleek dat de Tweede Kamer nog vragen heeft ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein en dat er duidelijkheid is gewenst in de arrangementen waarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Aanvullend hierop is besloten een inventarisatie te verrichten van arrangementen die worden ingezet ten behoeve van toezicht in het publieke domein waarbij particuliere beveiligingsorganisaties zijn betrokken. Deze inventarisatie is op verzoek van de Tweede Kamer uitgebreid met een overzicht van de verschillende modaliteiten waaronder stadswachten op dit moment functioneren. Ook is hierbij aandacht besteed aan constructies waarbij op gemeentelijk niveau kosten voor de inzet van politie worden doorberekend aan particulieren. Deze inventarisatie is afgerond en het onderzoek «Toezicht in beweging. Inventarisatie» is in juli 2001 aan de Tweede Kamer gezonden³.

Uit de inventarisatie blijkt dat gemeenten voor toezicht in het publieke domein gebruik maken van de politie, van toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheid (onder andere stadswachten, preventieadviseurs) alsmede van toezichthouders met opsporingsbevoegdheid, de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Een onderscheid kan worden gemaakt tussen boa's die in (bezoldigde) dienst zijn van de gemeente en boa's die via een soort uitzendconstructie werkzaam zijn bij de gemeente. Over de wijze waarop met laatstgenoemde constructie wordt omgegaan, komt het kabinet begin 2002 met een standpunt. Daarnaast kopen sommige gemeenten ook wel extra politietoezicht in en huren zij particuliere beveiligingsorganisaties in voor het houden van toezicht in het publieke domein.

Stadswachten

Stadswachten blijken door gemeenten het meest te worden ingezet in woon/winkelgebieden, stadscentra en woongebieden en het minst in uitgaansgebieden. Een verklaring hiervoor is dat de avondlijke en nachtelijke piektijden in uitgaansgebieden in combinatie met de wenselijkheid van permanente aanwezigheid, toezicht door stadswachten bemoeilijken. Het merendeel van de stadswachtorganisaties is onderdeel van het gemeentelijke apparaat. Daardoor is de democratische inbedding verzekerd. Er vindt bijna altijd afstemming met de politie plaats. Een derde deel van de gemeenten gebruikt de stichtingsvorm om het publieke toezicht te organiseren. Steeds vaker wordt de stadswachtorganisatie in een gemeente samengevoegd met andere vormen van toezichthouders binnen een Unit of Dienst Stadstoezicht. Stadswachten werken binnen deze organisaties samen met parkeerwachten, milieuwachten, markt- en havenmeesters, hondencontroleurs en jachttopzieners.

Het totale aantal stadswachten is mede als gevolg van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt sinds meer dan een jaar stabiel; de vacatures blijken slechts beperkt ingevuld te kunnen worden. Op dit moment zijn er circa 4000 stadswachten formatief en feitelijk circa 3300⁴.

Algemeen valt een trend van marktgericht opereren te bespeuren, waarbij de stadswachtorganisaties inspelen op de lokale omstandigheden en de groeiende behoefte van gemeenten. De uitvoeringsorganisaties blijken op zoek te gaan naar nieuwe opdrachtgevers en naar het aanbieden van nieuwe producten.

Particuliere beveiligingsorganisaties

Uit het onderzoek blijkt dat er een grote behoefte aan toezicht is die door

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, pag. 8.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 en 26 604, nr. 52.

³ Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345, nr. 67.

⁴ Onderzoek Stadswacht Nederland, december 2000.

de gemeente niet wordt of kan worden ingevuld met politie en andere reguliere toezichthouders. Om in deze behoefte te voorzien huren gemeenten particuliere beveiligingsorganisaties in. Daarbij moet worden aangetekend dat het in 2 van de 3 gevallen gaat om de inzet van maximaal 5 functionarissen, waarbij het ook kan gaan om een inzet van 5 maal twee uur tijdens specifieke aangelegenheden. De onderzoeksresultaten laten zien dat particuliere beveiligingsorganisaties vaker worden ingezet door gemeenten dan eerder werd aangenomen: 1 op de 10 gemeenten zet particuliere beveiligingsorganisaties in. De inzet gebeurt hoofdzakelijk in uitgaansgebieden en woon-/winkelgebieden. Opvallend is dat in 2001 in bijna 60% van de gemeenten die vallen in de categorie 55 000 – 99 000 inwoners, particuliere beveiligingsorganisaties zijn ingezet. In de regel gaat het hier om gemeenten die via de zogenaamde Instroom/Doorstroomregeling ook reeds over publieke toezichthouders (stadswachten) kunnen beschikken.

Particuliere beveiligers moeten ingevolge de wet, in tegenstelling tot stadswachten, worden gescreend. Particuliere beveiligingsorganisaties zoeken in de praktijk nadrukkelijk de afstemming met de politie. Er is reeds jaren een gestage groei van deze bedrijfssector. De verwachting is dat deze groei ook in de komende jaren zal doorzetten. Er wordt door de branche veel geïnvesteerd in productontwikkeling en kwaliteitszorg.

Politiek-bestuurlijke inbedding

In 44,6% van de gevallen is geen sprake van democratische controle door de gemeenteraad. De invulling van de democratische controle is in evenveel gevallen «zwaarder» (vooraf raadsbesluit en achteraf evaluatie) en «minder zwaar» (bijvoorbeeld gespreksonderwerp in de gemeenteraad). Bij arrangementen met een privaat opdrachtgeverschap blijkt minder vaak sprake te zijn van democratische controle.

Van beleidsmatige inbedding blijkt in de helft van alle arrangementen sprake te zijn. In de meeste gevallen gaat het daarbij om vastlegging van die arrangementen in een gemeentelijke nota veiligheidsbeleid.

Van goedkeuring door de driehoek – een andere voorwaarde die in het IVP is geformuleerd – blijkt in bijna de helft van de gevallen geen sprake. Voor zover er wel goedkeuring is, betreft het in 4 op de 5 gevallen goedkeuring door de lokale driehoek en in 1 op de 5 gevallen goedkeuring door de regionale driehoek.

De operationele regie door de politie

De operationele regie door de politie is in bijna alle gevallen geregeld, maar wordt niet altijd even sterk ingevuld. Zo is in 10% van de gevallen van inzet van particuliere beveiligingsorganisaties geen sprake van operationele regie door de politie. Bij de overige arrangementen varieert het beeld: slechts in iets meer dan een kwart van de arrangementen is sprake van een volwaardige operationele regie in de zin van actieve inbreng in planning en structurele contacten in de uitvoering.

Herkenbaarheid

Verder is in 3 op de 5 gevallen de herkenbaarheid van de opdrachtgever en de functionaliteit van de particuliere beveiligers gegarandeerd als zijnde in opdracht van een publieke of andersoortige opdrachtgever. Meestal doordat het uniform van de publieke toezichtsorganisatie wordt gedragen. In het geval van een gemeentelijke opdrachtgever is er vaker sprake van herkenbaarheid.

Doorberekening politiekosten

Het onderzoek wijst tenslotte uit dat er in het geheel geen sprake blijkt te zijn van *directe* vormen van doorberekening. Dit is in overeenstemming met het kabinetsbeleid terzake.

In drie gevallen was er sprake van *indirecte* doorberekening van politie-kosten. Dit is het geval wanneer de betaling door particulieren aan de gemeente geschiedt, die op haar beurt vergoedingsafspraken met de politie heeft. In al deze gevallen gaat het om een of meer bedrijven die meebetalen; in twee gevallen betreft het uitgaansgelegenheden in een bepaald gebied, in het derde geval betreft het een bazaar. De betalingen zijn gebaseerd op een overeenkomst en informele afspraken met de ondernemers. In alle drie de gevallen geschiedde de betaling van de gemeente aan de politie op grond van een overeenkomst.

1.2.3 Rob-advies: Op de handhaving beschouwd

Binnen het integraal veiligheidsbeleid is preventie de sterkste troef in handen van het lokale bestuur om verloedering tegen te gaan. Via onder meer investeringen in de leefomgeving als inrichting van de openbare ruimte, de aanpak van enge plekken en onveilige locaties en daarnaast met het werken aan mentaliteits- en gedragsverandering, kunnen onveilige situaties voor een deel worden voorkomen.

Wil het integraal veiligheidsbeleid echter effectief zijn, dan is ook handhaving nodig. De handhaving dient daarom een belangrijk onderdeel uit te maken van het integraal veiligheidsbeleid, waar het gaat om de bestrijding van verloedering. Het kabinet neemt daarmee het door de Rob geformuleerde uitgangspunt over dat initiatief en verantwoordelijkheid voor de handhaving in eerste instantie bij het lokaal bestuur dienen te liggen en dat het daarom van belang is dat gemeenten ook voldoende mogelijkheden hebben om deze handhaving vorm te geven.

Het Rob-advies «Op de handhaving beschouwd» geeft de implicaties weer van de verschuiving van een strafrechtelijke naar een bestuursrechtelijke aanpak van de handhaving. Daarbij zijn de organisatorische, bestuurlijke en juridische onduidelijkheden in kaart gebracht die ontstaan als gevolg van de toenemende verwevenheid tussen verschillende handhavingstelsels. Bij de adviesaanvraag is specifiek gevraagd naar de gevolgen van die verwevenheid voor de rol en positie van de politie op lokaal niveau.

Ten behoeve van een verbeterde handhaving op lokaal niveau pleit de Rob in zijn advies «Op de handhaving beschouwd» op hoofdlijnen voor:

- a. Scheiding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving;
- b. Versterking van de bestuurlijke handhaving;
- c. Vormgeving aan en versterking van een lokaal handhavingbeleid via een planmatige aanpak en gereguleerde afstemming tussen alle betrokkenen;
- d. Versterking/herbevestiging van de democratische gecontroleerde inbreng binnen de huidige opzet van het strafrechtelijke traject.

Het kabinet is het met de Rob eens dat indien besloten zou worden tot invoering van bestuurlijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete, scheiding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving uitgangspunt moet zijn. Het kabinet is het ook eens met het uitgangspunt dat een meer planmatige aanpak en gereguleerde afstemming tussen partijen dient te worden nagestreefd. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 om het wettelijke inbrengrecht voor gemeenten mogelijk te maken zal naar verwachting voor een versterking zorgen van de democratische gecontroleerde inbreng binnen de lokale gezagsdriehoek.

De Rob wijst vermenging en interdependentie van de stelsels af en is van mening dat de politie geen taken toebedeeld dient te krijgen via het bestuurlijke handhavingstraject. Het kabinet deelt deze visie van de Rob. Dit is ook in de Nota criminaliteitsbeheersing verwoord: «*Uitgangspunt*

[...] is dat feiten exclusief aan ofwel het bestuurlijke ofwel het strafrechtelijke domein worden toegedeeld. En dat de handhavers wat hun wettelijke bevoegdheden betreft eveneens exclusief aan één domein worden gekoppeld: de gemeentelijke functionarissen hanteren alleen de bestuurlijke boete, de politie alleen de strafrechtelijke reactie (proces-verbaal, transactie).». Voor de rechtszekerheid en de transparantie van het overheids-optreden is het van belang dat ofwel bestuurlijk, ofwel strafrechtelijk wordt opgetreden. Ook voor de handhaver moet duidelijk zijn welke bevoegdheden hij in welke situatie heeft. Wordt deze keuze niet gemaakt, dan ontstaat het risico dat de verdergaande dwangmiddelen uit het strafrecht zullen worden gebruikt voor de oplegging van een bestuurlijke boete.

Het standpunt van het kabinet ten aanzien van de uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium middels de introductie van een bestuurlijke boete wordt verwoord in hoofdstuk 3.

2. Standpunt ten aanzien van het toezicht in het publieke domein

In het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de eerdere discussie omtrent het toezicht in het publieke domein, met name over de wenselijkheid van de inzet van de particuliere beveiligingsorganisaties. Tevens is daarin aandacht besteed aan de in dit verband relevante uitgebrachte adviezen en het uitgevoerde onderzoek. Op basis van deze adviezen en het onderzoek en in samenhang met het eerder door het kabinet ingenomen standpunt inzake het toezicht in het publieke domein, komt het kabinet tot het volgende standpunt ten aanzien van het toezicht in het publieke domein.

2.1 De regie

De regierol van de gemeente bij het lokale veiligheidsbeleid

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid en dus ook voor toezicht in het publieke domein. Zij is dan ook verantwoordelijk voor de *politiek-bestuurlijke regie* voor het algemene veiligheidsbeleid, in het bijzonder voor het wegnemen van oorzaken waardoor onveiligheid en onleefbaarheid kunnen ontstaan. Publieke en de private partijen dienen onder regie van de gemeente afspraken te maken over gezamenlijke bijdragen om onveiligheid aan te pakken en de veiligheidsgevoelens van burgers te vergroten. Verder dienen gemeenten de toepassing van bestaande instrumenten te optimaliseren om effectief en efficiënt lokaal veiligheidsbeleid te realiseren.

Het kabinet is van mening dat alle gemeenten integraal veiligheidsbeleid dienen te voeren, dat is vastgelegd in een lokale integrale veiligheidsnota. Daarin kan het lokale bestuur in overleg met partners specifieke lokale prioriteiten vaststellen en ook een duidelijk inzicht in de bijdragen die daarvoor van alle relevante partners, waaronder ook de politie, het OM en de brandweer, neerleggen. Daarbij dient ook de inzet voor toezicht en handhaving te worden benoemd. De gemeente is daarmee ook beter in staat om de lokale prioriteiten van het veiligheidsbeleid goed af te stemmen met de prioriteiten in het regionale politiebeleidsplan. De Rob onderschrijft deze visie van het kabinet¹.

In juni 2000 bleek iets meer dan de helft van de gemeenten te beschikken over een lokale integrale veiligheidsnota². In met name de kleinere gemeenten bleek dit nog niet het geval te zijn. Daardoor is ook de behoefte aan toezicht en handhaving in die gemeenten niet vastgesteld. Wel is in de totstandkoming van deze nota's een versnelling gekomen. In nauw overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn in dit verband plannen in voorbereiding die er onder meer toe moeten

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, pag. 8.

² SGBO, *Lokaal veiligheidsbeleid. De stand van zaken in 2000*, juni 2000.

leiden dat alle gemeenten in het bezit komen van een lokale integrale veiligheidsnota. Er wordt in de richting van de gemeenten een duidelijk, concreet en hanteerbaar communicatietraject opgezet met als belangrijkste boodschap de regionale samenwerking op het niveau van de veiligheidsregio als instrument om de veiligheid lokaal te verbeteren. Binnen de VNG wordt hiervoor een door het rijk ondersteunde projectorganisatie ingesteld waarbij ook aansluiting wordt gezocht bij bestaande trajecten als het Informatiepunt Lokale Veiligheid en het Steunpunt handhavingsbeleid.

Verder kan meer winst worden behaald uit het realiseren van samenwerking en afstemming tussen de partners in veiligheid, het intensiever toepassen en benutten van het bestaande bestuurlijke instrumentarium, alsmede het intensiever benutten van de mogelijkheden van het stellen van voorwaarden in het vergunningen/ontheffingen en subsidiebeleid. Het kabinet acht het zelfs noodzakelijk dat wil er sprake zijn van effectief veiligheidsbeleid, de gemeente daarbij zorg moeten dragen voor goed toezicht op de naleving van die voorwaarden en voor een goed handhavingsbeleid.

Door het verbinden van veiligheidsvoorwaarden aan een vergunning, een ontheffing dan wel een subsidie kan de gemeente het veiligheidsbeleid beter uitvoeren. Nogmaals zij hier benadrukt dat de gemeente bij de vergunningverlening, dan wel bij de verlening van ontheffing aan de organisatoren van evenementen (markten, wielerrondes, beeldtentoonstellingen, braderieën, voetbalwedstrijden) hierover heldere eisen dient te stellen. Uitgangspunt is en blijft ook hier dat de organisator, en dat kan ook de gemeente zelf zijn, in eerste instantie *zelf* verantwoordelijk is voor een ordentelijk verloop van een evenement. Hiermee kan de inzet van de politie bij bepaalde evenementen worden beperkt. De gemeente stelt aan de hand van een risico-analyse en na advisering door de politie de eventuele inzet van politiecapaciteit vast voor openbare orde handhaving en opsporing van strafbare feiten. In de vergunning dient dan ook als voorwaarde te worden opgenomen dat de organisatie in principe zelf alles moet doen om de veiligheid te waarborgen. Als de politie van oordeel is dat de organisatie van een evenement, ook bij een adequate inspanning van de organisatoren, een te groot beroep op de politiecapaciteit zal doen, zal overwogen moeten worden of voor het evenement wel een vergunning kan worden gegeven.

Daarnaast kunnen ook wijk- en buurtbewoners meer betrokken worden bij veiligheidsarrangementen en dient er meer structurele aandacht te zijn voor bijvoorbeeld de rol van onderwijs, opbouwwerk en het bedrijfsleven. Bij het vormgeven van publiek-private samenwerking dient de gemeente in de visie van het kabinet en de Rob, te allen tijde zorg te dragen voor de aanwezigheid van democratische controle en de toegankelijkheid van het publieke domein¹. Voor wat betreft de strafrechtelijke kant van toezicht en handhaving, de opsporing van strafbare feiten, is het OM eerstverantwoordelijke. In het lokale driehoeksoverleg van burgemeester, OM en politie worden afstemming en samenwerking bewerkstelligd.

De gemeente moet daarnaast haar rol en verantwoordelijkheid prominenter invullen door met name de regie op het toezicht in de publieke ruimte en op de preventie te versterken. Een sterke rol voor gemeenten met betrekking tot de prioritering van veiligheidsdoelstellingen is in dat verband noodzakelijk. Om meer recht te doen aan die regisserende rol van de gemeente ten aanzien van het lokaal integraal veiligheidsbeleid is het voorgenomen inbrengecht van de gemeenteraad in de Politiewet 1993, zoals opgenomen in het wetsvoorstel «Bestel in Balans»² een grote stap voorwaarts. Het inbrengecht biedt het lokale bestuur houvast om op basis van een inhoudelijke visie op veiligheid in de gemeente de werk-

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Taakontwikkeling politie*, juli 2001, p. 10–11.

² Kamerstukken II, 1998–1999, 26 661, nrs. 1–2.

wijze en de inzet van de politie in de gemeente te beïnvloeden en te sturen. De korpsbeheerder geeft dan de gemeenteraden in een vroeg stadium in de beleidscyclus de gelegenheid de prioriteiten ter zake van de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten kenbaar te maken. Mede op basis daarvan stelt de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het beleidsplan en het jaarplan op. De ontwerp-beleidsstukken worden vervolgens onverwijld ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio. Ingevolge het genoemde wetsvoorstel draagt het regionale college zorg voor het vaststellen van het beleidsplan en het jaarplan. De gemeenteraden kunnen aldus zelf beoordelen of en hoe de korpsbeheerder de lokale inbreng heeft verwerkt en bij hun burgemeester aandacht vragen voor onderwerpen, die bij de vaststelling van de genoemde stukken in het regionale college van belang zijn.

Operationele regie door de politie bij organisatie en uitvoering van het toezicht in het publieke domein

In de driehoek moeten afspraken worden gemaakt over de rolverdeling in het lokaal veiligheidsbeleid. Gelet op het feit dat de politie de centrale rol speelt bij het bevorderen van veiligheid in het publieke domein en het grootste deel van het toezicht voor haar rekening neemt, is het kabinet van mening dat de politie primair de *operationele regie* moet voeren en moet zorgen voor een eenduidige organisatie en uitvoering van het toezicht in het publieke domein. Dit alles uiteraard binnen de capaciteit die de driehoek daarvoor beschikbaar heeft gesteld. Dat betekent concreet dat er in de driehoek afspraken moeten worden gemaakt door de politie over onder andere het melden van incidenten en de opvolging door de politie. De operationele regie van de politie bij de uitvoering van het door het lokale bestuur vastgestelde veiligheidsbeleid, betekent dan ook dat er door de politie goede afspraken worden gemaakt met de andere toezicht-houders over de uitvoering van het toezicht en dat de politie bij die uitvoering prioriteiten aangeeft en aandachtsgebieden markeert. De politie kan in haar operationele regierol werkverdelingen maken tussen gemeentelijke toezichthouders en politiefunctionarissen per wijk. Naarmate de wijk meer risico oplevert voor de verstoring van de openbare orde zou meer politie-inzet vereist zijn. Ook kan onderscheid worden gemaakt naar inzet van politie of gemeentelijke toezichthouders respectievelijk in nacht- en dagsurveillance. Maatwerk in toezicht per wijk kan het resultaat zijn van deze benadering, afhankelijk van de kenmerken van de wijk. Het onderhouden van goede communicatie tussen de politie en de andere toezicht-houders is bij dit alles van groot belang.

2.2 Toezicht door de politie en de inzet van stadswachten door gemeenten

Toezicht heeft een preventieve werking en een positief effect op het terugdringen van onveiligheidsgevoelens bij burgers. De veiligheid wordt vergroot als toezichthouders zichtbaar worden ingezet. De belangrijkste organisatie waarvan de overheid zich daartoe bedient, is de politie. Het kabinet is en blijft van mening dat het toezicht in het publieke domein primair door de politie moet worden uitgevoerd. Maar daarnaast kan de gemeente voor toezicht in het publieke domein ook andere overheidsfunctionarissen inzetten, zoals gemeentelijke toezichthouders (bijv. stadswachten). Daarnaast kan de gemeente gebruik maken van toezichthouders met opsporingsbevoegdheid, de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Juist de gemeentelijke toezichthouders kunnen een belangrijke rol (gaan) spelen bij het toezicht op de naleving van vergunning-/onthefingverlening door de gemeenten.

Het kabinet heeft dan ook in de nota Criminaliteitsbeheersing¹ aangegeven de komende jaren het toezicht in het publieke domein verder te willen versterken. In de genoemde nota wordt in dit kader gesproken over

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834, nr. 2.

het inzetten van extra capaciteit voor toezicht in het publieke domein via een uitbreiding van de capaciteit met 5000 fte van politie en gemeentelijke toezichthouders. Maar ook dan is die capaciteit niet oneindig. Uitbreiding van capaciteit bij de overheid moet altijd worden gezien in samenhang met de rol en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen.

Op basis van het uitgangspunt dat het toezicht in het publieke domein primair door de politie dient te worden uitgevoerd, behoort de politie altijd de operationele regie te hebben op de inzet van gemeentelijke toezichthouders in het publieke domein. Handhaving en de daaraan verbonden opsporings- en geweldsmiddelen blijven voorbehouden aan de politie en buitengewone opsporingsambtenaren (aangesteld voor de handhaving van bijzondere wetten).

Gemeenten dienen toezicht en handhaving in hun lokale integrale veiligheidsnota te verankeren. Daarbij dient zorg te worden gedragen voor regionale afstemming. Het verdient aanbeveling om na te gaan of het toezicht niet beter in een regionale pool kan worden georganiseerd op de schaal van de politieregio. Op die wijze kan waarschijnlijk het toezicht in de onderscheiden gemeenten effectiever en efficiënter plaatsvinden.

De inzet van stadswachten

Het kabinet heeft waardering voor het instituut stadswacht, maar constateert tevens dat de kwaliteit, de effectiviteit en de transparantie van stadswachtorganisaties verbetering behoeft. Om dit te stroomlijnen, zullen aanbevelingen worden ontwikkeld voor de wijze waarop gemeenten toezicht door stadswachten kunnen organiseren. Daarbij zal in ieder geval aandacht moeten worden besteed aan de koppeling van deze organisaties aan het lokale ambtelijke en politie-apparaat. De ervaring die is opgedaan met het aanstellen van stadswachten op gesubsidieerde arbeidsplaatsen met behulp van onder meer de Instroom/Doorstroomregeling is gunstig. Zij blijken een onmisbare aanvulling te zijn op de voor de publiek toezicht ingezette arbeid. Het kabinet heeft in dit verband reeds ingestemd met de aanbeveling van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Aan de slag»¹ om het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijker in te richten op een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en op een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen. Onderdeel van het beleid blijft het ondersteunen van mensen die hun weg naar de reguliere arbeidsmarkt op eigen kracht (nog) niet kunnen vinden. Het overleg hierover is op initiatief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart.

Inkopen van (extra) politiecapaciteit door gemeenten

Politieregio's ontvangen jaarlijks van rijkswege een financiële bijdrage met het oog op de bekostiging van de uitvoering van de politietaken. Deze bijdrage is grotendeels een «lump sum». Op regionaal niveau vindt de allocatie van deze middelen plaats. Op basis van de Politiewet 1993 is daarvoor het regionale college, waarvan alle burgemeesters van de gemeenten in de regio deel uitmaken, de aangewezen plaats. In dat verband komt ook de capaciteitsverdeling binnen het korps aan de orde. Gemeenten zien zich in de huidige situatie geconfronteerd met een toezichtstekort en willen daar graag verandering in brengen. Zeker de kleinere gemeenten leggen een beperkt gewicht in de schaal bij de sturing van de politie-inzet. Uit het SGBO-onderzoek is gebleken dat sommige gemeenten (extra) politiecapaciteit inkopen. Deze mogelijkheid bestond reeds onder de oude Politiewet en is na de inwerkingtreding van de huidige Politiewet 1993 niet gewijzigd. Wel dient hierbij als uitgangspunt te gelden dat die functionarissen niet ten laste komen van de rijksbijdrage ingeval de gemeente op enig moment zou besluiten haar financiële bijdrage in te trekken. Het is aan de korpsbeheerder en de gemeente om

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 914, nr. 1.

daarover nadere afspraken te maken. Daarbij kan worden gedacht aan de afstemming van de duur van de aanstelling van de functionarissen op de duur van de financiële bijdrage van de gemeente. De inzet van die functionarissen dient echter wel te (gaan) passen binnen het scala aan prioriteiten die op regionaal niveau zijn vastgesteld. Daar moeten goede afspraken over worden gemaakt op basis waarvan partijen elkaar kunnen aanspreken. In dergelijke gevallen is altijd instemming nodig van de lokale driehoek en dient een en ander te geschieden met inachtneming van de regionale prioriteitstelling door het regionaal college. Dit betekent dat van politiekorpsen wordt verwacht dat zij van het geld dat de gemeenten aan hen betalen, daadwerkelijk extra mensen inhuren. Tevens wordt als voorwaarde gesteld dat daarbij zoveel mogelijk wordt gewerkt met meerjarige gestructureerde arrangementen, zodat de politie hierop goed kan anticiperen. Overigens bestaat geen bezwaar tegen het aanbieden door gemeenten van faciliteiten in het belang van de politiezorg in de gemeente. Te denken is aan het beschikbaar stellen van ruimte in het gemeentehuis voor het inrichten van een politiepост.

Doorberekening politiekosten

Uit het SGBO-onderzoek is verder gebleken dat in een aantal gevallen sprake is van indirecte doorberekening van politiekosten. Deze indirecte vormen van doorberekening van politiekosten zijn niet in overeenstemming met het kabinetsbeleid en dienen dan ook te worden afgebouwd. De gemeenten zullen daarover op passende wijze worden geïnformeerd.

2.3 De inzet van particuliere beveiligingsorganisaties

Bij de vraag over de wenselijkheid van inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein is het van belang eerst na te gaan door wie die particuliere beveiligingsorganisaties worden ingehuurd. Dat kunnen zowel gemeenten, de overheid dus, zijn, maar ook burgers en bedrijven. De visie van het kabinet zoals neergelegd in de brief van 10 november 2000 bij brief¹ met betrekking tot de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties blijft onverkort gelden. Wel vindt hierop in dit kabinetsstandpunt een aanscherping plaats.

Inzet van particuliere beveiligingsorganisaties in het publieke domein door de gemeente in haar overheidsrol

In paragraaf 1.2.2 is reeds aangegeven dat een aantal gemeenten ook particuliere beveiligingsorganisaties inhuurt voor toezicht in het publieke domein. Het kabinet acht het echter onwenselijk dat gemeenten in de toekomst particuliere beveiligingsorganisaties inhuren voor toezicht in het publieke domein. Bij de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid dient nadrukkelijk uitgangspunt te zijn dat de overheid kan voldoen aan de behoefte aan toezicht door politie, stadswachten en andere toezichthouders die in dienst zijn van de overheid. Gemeenten zullen dan ook, veel meer dan tot nog toe het geval is, hun partners in veiligheid (burgers, opbouwwerk, buurt- en welzijnswerk, woningcorporaties, onderwijsorganisaties, bedrijven, etc.) moeten stimuleren een actievere bijdrage te leveren aan de formulering en de uitvoering van lokaal integraal veiligheidsbeleid. De lokale integrale veiligheidsnota is bij uitstek een geschikt instrument om alle partners in veiligheid aan de tafel te krijgen en om een kader te hebben voor het nemen van maatregelen en het maken van afspraken.

Gegeven die inzet die gemeenten zullen plegen op de ontwikkeling en uitvoering van lokaal integraal veiligheidsbeleid met uitdrukkelijke aandacht voor toezicht en handhaving, maar ook door intensivering van de toepassing van het reeds bestaande lokale, bestuurlijke instrumentarium alsmede de toekomstige capaciteitsuitbreiding van politietoezicht en

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 26 345 en 26 604, nr. 46.

gemeentelijke toezichthouders, ziet het kabinet dan ook minder reden voor gemeenten om particuliere beveiligingsorganisaties in te huren voor toezicht in het publieke domein.

Er zijn, gelet op het huidige tekort aan toezicht, echter nog enige jaren te gaan voordat de gewenste situatie is bereikt. In het licht daarvan is het kabinet van mening dat de gemeenten voornamelijk de mogelijkheid moeten kunnen behouden om particuliere beveiligingsorganisaties in te schakelen ten behoeve van toezicht in het publieke domein. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor gemeenten om hun toekomstig beleid reeds nu in goede banen te leiden.

Daarbij dienen uiteraard de voorwaarden, die in het IVP zijn gesteld aan de inzet van particuliere beveiligers in het publieke domein, in acht te worden genomen¹.

Inzet van particuliere beveiligers door burgers, bedrijven en gemeente in haar rol als organisator

Met de Rob is het kabinet van mening dat private partijen een belangrijke rol kunnen spelen waar het gaat om het voorkomen van onveiligheid. Burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om norm-besef en het eigen (individueel en collectief) gedrag, maar ook als het gaat om het tonen van solidariteit. Waar het primair gaat om objectbeveiliging, deelt het kabinet de mening van de Rob dat er een eigen verantwoordelijkheid ligt voor bedrijven en particulieren. Zij zijn eerstverantwoordelijke voor de beveiliging van hun privé-eigendommen en hun directe leef-omgeving waarvoor zij ook particuliere beveiligingsorganisaties kunnen inschakelen. In dit kabinetsstandpunt wordt hieraan niet getornd. Dit geldt ook ten aanzien van de inzet van particuliere beveiligingsorganisaties tijdens evenementen.

Onverkort blijft aldus gelden dat er voor de particuliere beveiligings-organisaties een belangrijke rol is en blijft weggelegd voor beveiliging op bedrijventerreinen, in winkelcentra, bij woningen, bij scholen en tijdens evenementen.

3 Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium: de bestuurlijke boete

Over de wenselijkheid en de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving in het algemeen en bestuurlijke boete in het bijzonder is de afgelopen jaren veel van gedachten gewisseld. Het kabinet heeft onderzocht of uitbreiding van het bestuurlijke instrumentarium met de bestuurlijke boete voor gemeenten wenselijk en noodzakelijk is. De overwegingen van het kabinet hebben met name betrekking op de meerwaarde van bestuurlijke boete in relatie tot andere bestuursrechtelijke instrumenten, de feiten die in aanmerking komen voor handhaving met bestuurlijke boete, de meerwaarde van bestuurlijke handhaving ten opzichte van strafrechtelijke handhaving, de rol van de politie, de versterking van het toezicht in het publieke domein, de wettelijke grondslag en de verwachte bestuurslast voor gemeenten.

Bestuurlijk instrumentarium gemeenten

Gemeenten hebben in het kader van toezicht en handhaving reeds een aantal bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking. Voor de bestuursrechtelijke instrumenten waarover gemeenten beschikken geldt een onderscheid in sancties die erop zijn gericht de ontstane situatie in de gewenste situatie te herstellen (herstelsancties) en sancties die primair zijn bedoeld om bestraffend op te treden (punitieve sancties). Bij de herstelsancties gaat het om *bestuursdwang*² en *dwangsom*³. Deze sancties kunnen alleen worden ingezet in situaties waarin herstel daadwerkelijk mogelijk is, zoals het terugbrengen van een bouwwerk in de oorspron-

¹ Zie ook Kamerstukken II, 1999–2000, 26 604 en 26 345, nr. 7.

² Bestuursdwang is voor gemeenten geregeld in artikel 125 Gemeentewet.

³ Gemeenten hebben dwangsombevoegdheid op grond van artikel 136 Gemeentewet.

kelijke staat. Het *intrekken van een begunstigend besluit* (vergunning, ontheffing, subsidie)¹ is een voorbeeld van de tweede categorie. De meeste normen die verloederingsfeiten en onveiligheidsgevoelens van burgers moeten tegengaan lenen zich niet voor handhaving via dwangsom of bestuursdwang. Of het herstel is feitelijk niet mogelijk (denk aan geluidsoverlast), óf het herstel zélf, dan wel de controle daarop, leveren problemen op (denk aan een last onder dwangsom tot het niet meer voortijdig plaatsen van vuilniszakken op straat, die wekelijks gecontroleerd zou moeten worden).

Het OM en de VNG hebben, op uitnodiging van het kabinet in het kabinetsstandpunt over het advies «Handhaven op Niveau», in 2000 een eerste selectie gemaakt van feiten die in de vigerende Model-APV van de VNG zijn opgenomen, die mogelijk bestuurlijk zouden kunnen worden afgedaan. Op basis van deze selectie alsmede een aantal criteria voor bestuurlijke boete heeft het kabinet op de lijst van het OM en de VNG met betrekking tot een aantal feiten een nadere selectie gepleegd. Uitgangspunt is hierbij geweest dat het normen dient te betreffen die de verloedering in het publieke domein tegengaan en gevoelens van onveiligheid bij de burger verminderen, de zogenoemde kleine ergernissen. Bij het onderzoek is het afwegingskader uit «Handhaven op niveau» gehanteerd en is onder meer gekeken naar normen van geringe zwaarte, die relatief eenvoudig zijn te constateren en waarbij met vaste tarieven gewerkt kan worden.

Bij nader onderzoek naar de mogelijkheden van bestuurlijke boete voor de kleine ergernissen bleek het kabinet dat bij punitieve handhaving van die normen wel degelijk dwangmiddelen nodig zijn, met name om de identiteit van de overtreder te kunnen vaststellen. Bij de meeste feiten uit de model-APV zal de identiteit van de overtreder vooraf niet bekend zijn. Het Korpsbeheerdersberaad heeft in zijn reactie op de Nota Criminaliteitsbeheersing om deze reden aangegeven bestuurlijke boete in het bijzonder toe te willen passen voor die overtredingen waarbij reeds sprake is van een relatie tussen overheid en burger (bijvoorbeeld bij vergunningverlening), waardoor de identiteit van de overtreder reeds vaststaat. Blijkens het afwegingskader Handhaven op niveau is de noodzaak van het inzetten van dwangmiddelen een belemmering voor introductie van een bestuurlijke boete.

Verder is het kabinet van mening dat het niet wenselijk is dat naast de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom, een aparte kolom voor handhaving van de kleine ergernissen wordt neergezet. In de nota Criminaliteitsbeheersing is reeds geformuleerd dat feiten exclusief aan ofwel het bestuurlijke ofwel het strafrechtelijke domein worden toegedeeld en dat de handhavers wat hun wettelijke bevoegdheden betreft eveneens exclusief aan één domein worden gekoppeld: de gemeentelijke functionarissen hanteren alleen de bestuurlijke boete, de politie alleen de strafrechtelijke reactie (proces-verbaal, transactie). Handhaving en de daaraan verbonden opsporings- en geweldsmiddelen blijven aldus voorbehouden aan de politie en bijzondere opsporingsambtenaren. Het uitgangspunt van scheiding tussen het bestuurlijke en het strafrechtelijke domein creëert bovendien zowel voor de handhaver zelf als voor de burger duidelijkheid over welke handhaver voor de handhaving van welke feiten bevoegd is.

Bij punitieve handhaving in de publieke ruimte ligt het probleem in de toezichtcapaciteit. Het kabinet heeft dan ook in de nota Criminaliteitsbeheersing² aangegeven de komende jaren het toezicht in het publieke domein verder te willen versterken. In de genoemde nota wordt in dit kader gesproken over het inzetten van extra capaciteit voor toezicht in het publieke domein via een uitbreiding van de capaciteit met 4000 fte bij

¹ Onderscheid kan worden gemaakt tussen het intrekken van een begunstigend besluit als sanctie en anderszins, bijvoorbeeld wegens gewijzigde beleidsinzichten of veranderde omstandigheden.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 27 834, nr. 2.

politie en 1000 fte bij gemeentelijke toezichthouders. Door deze uitbreiding van de (politie)capaciteit is de noodzaak van het zoeken naar andere mogelijkheden om de handhaving voor betreffende feiten in de sfeer van ergernissen in het publieke domein te versterken minder urgent. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat een bestuursrechtelijke boete als zodanig geen capaciteitsprobleem oplost omdat het alleen een andere weg biedt om tot bestraffing te komen. Verder draagt een betere afstemming van beide regiefuncties van gemeente en politie er toe bij dat er geen gat meer zal kunnen ontstaan op het terrein van aanpak van deze problematiek.

Tenslotte blijkt de werklust voor gemeenten door invoering van bestuurlijke boete vooraf onmogelijk vast te stellen. Verwacht wordt echter dat met name kleinere gemeenten niet voor de bestuurlijke boete kiezen. Dit zou tot gevolg hebben dat niet wenselijke verschillen in handhaving tussen gemeenten kunnen ontstaan. Het kabinet acht dit niet wenselijk.

Op grond van het bovenstaande komt het kabinet tot de conclusie dat voor een effectieve aanpak van de bestrijding van de kleine ergernissen de introductie van een bestuurlijke boete geen uitkomst biedt. Met dit standpunt rond het kabinet de discussie omtrent de mogelijke introductie van bestuurlijke boete voor handhaving van de kleine ergernissen af. Dit laat onverlet dat het voornemen bestaat om bestuurlijke handhaving door middel van bestuurlijke boete voor gemeenten mogelijk te maken voor een aantal parkeerfeiten uit de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook wel Wet Mulder genoemd) in het kader van het kabinetsstandpunt bestuurlijke verkeershandhaving dat 15 november 2001¹ aan de Tweede Kamer is gezonden.

In tegenstelling tot de overwogen bestuurlijke handhaving van kleine ergernissen is bij bestuurlijke verkeershandhaving voor parkeerfeiten in het kabinetsstandpunt gewaarborgd dat toezicht en handhaving van parkeerfeiten in de bestuurlijke kolom plaatsvindt. De overheveling van bepaalde parkeerfeiten (fout parkeren) uit de Wet Mulder doet daarbij niet af aan de bestaande scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht. Verder zijn hierbij geen problemen met dwangmiddelen zoals bij kleine ergernissen te verwachten. Er bestaat immers een relatie tussen overheid en burger (via het kenteken). Daarnaast wordt het met de bestuurlijke boete voor het parkeren gemeenten mogelijk gemaakt om een integraal parkeerbeleid te voeren. Tenslotte is een belangrijke overweging hierbij geweest dat gemeenten reeds ervaring hebben met (gefiscaliseerd) parkeren en daarvoor reeds toezichthouders (parkeerwachters) in dienst hebben.

4 Samenvatting beleidskeuzes

Deze notitie bevat de principiële uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van de rollen en taken van de verschillende partijen met betrekking tot het toezicht in het (semi-)publieke domein en geeft daarmee antwoord op nog openstaande vragen. Daarbij is ook bezien welke plaats het bestuurlijk instrumentarium in dit geheel kan innemen. Hieronder wordt een samenvatting van deze beleidskeuzes gegeven

De zorg voor veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar is niet de zorg van de overheid alleen. De laatste jaren heeft het inzicht veld gewonnen dat samenwerking en afstemming tussen de verschillende actoren (politie, gemeente, bedrijven, burgers, instellingen, etc.) op het veiligheidsterrein cruciale voorwaarden zijn voor het welslagen van het veiligheidsbeleid. Een toenemend aantal publieke en private actoren zal en dient een rol te (gaan en blijven) spelen bij de zorg voor veiligheid.

¹ Brief van 15 november 2001, kenmerk 5130986/501/JS.

De regierol van de gemeente bij het lokale veiligheidsbeleid

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid en heeft hierbij de bestuurlijke regie. Gemeenten kunnen meer winst behalen uit het realiseren van samenwerking en afstemming tussen de partners in veiligheid, het intensiever toepassen en benutten van het bestaande bestuurlijke instrumentarium, alsmede het intensiever benutten van de mogelijkheden van het stellen van voorwaarden in het vergunningen/ontheffingen en subsidiebeleid dan nu het geval is. Het kabinet acht het zelfs noodzakelijk dat wil er sprake zijn van effectief veiligheidsbeleid, de gemeente daarbij zorg moeten dragen voor goed toezicht op de naleving van die voorwaarden en voor een goed handhavingsbeleid. In dit verband heeft het kabinet geconcludeerd dat uitbreiding van het bestuurlijk instrumentarium van gemeenten met een instrument bestuurlijke boete voor bestrijding van de kleine ergernissen (verloederingsfeiten) geen uitkomst biedt.

Lokaal integraal veiligheidsbeleid

In dit verband dient de gemeente een lokale integrale veiligheidsnota te ontwikkelen met duidelijke prioriteiten en doelstellingen, waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de partners in veiligheid. In de driehoek moeten afspraken worden gemaakt over de rolverdeling in het lokaal veiligheidsbeleid. In deze lokale integrale veiligheidsnota kan het lokale bestuur in overleg met partners specifieke lokale prioriteiten vaststellen en ook een duidelijk inzicht neerleggen in de bijdragen die daarvoor van alle relevante partners, waaronder ook de politie, het OM en de brandweer, benodigd is. Daarbij dient ook de inzet voor toezicht en handhaving te worden benoemd.

De gemeente is daarmee ook beter in staat om de lokale prioriteiten van het veiligheidsbeleid goed af te stemmen met de prioriteiten in het regionale politiebeleidsplan. De komende jaren wordt ingezet op een stimulering van het totstandkomen van integrale veiligheidsnota's. In dit verband zal ook onderzoek worden verricht naar de meest bepalende factoren bij de bekostiging van veiligheidszorg, zodat gemeenten beter in staat zijn om hun beleid aan te sturen.

Het inkopen van (extra) politiecapaciteit

De mogelijkheid voor gemeenten om (extra) politiecapaciteit in te kopen blijft bestaan. De inzet van die functionarissen dient echter wel te (gaan) passen binnen het scala aan prioriteiten die op regionaal niveau zijn vastgesteld. Daar moeten goede afspraken over worden gemaakt op basis waarvan partijen elkaar kunnen aanspreken. In dergelijke gevallen is altijd instemming nodig van de lokale driehoek en dient een en ander te geschieden met inachtneming van de regionale prioriteitstelling door het regionaal college. Dit betekent dat van politiekorpsen wordt verwacht dat zij van het geld dat de gemeente aan hen betalen, daadwerkelijk extra mensen inhuren. Tevens wordt als voorwaarde gesteld dat daarbij zoveel mogelijk wordt gewerkt met meerjarige gestructureerde arrangementen, zodat de politie hierop goed kan anticiperen.

Doorberekening politiekosten

De indirecte vormen van doorberekening van politiekosten zijn niet in overeenstemming met het kabinetsbeleid en dienen dan ook te worden afgebouwd. De gemeenten zullen daarover op passende wijze worden geïnformeerd.

Taakontwikkeling politie

Het is verder van groot belang dat de gemeente met de politieorganisatie afspraken maakt over doelstellingen en de daarvoor in te zetten politiecapaciteit. De politie dient vooral daar ingezet te worden waar de inzet van andere partijen niet tot de gewenste maatschappelijke uitkomsten leidt. In

dit verband betekent operationalisering van het hulpverleningsdeel van artikel 2 van de Politiewet 1993 een verschuiving van allround hulpverlening naar noodhulpverlening. Met name voor gemeenten is hierbij een prominente rol weggelegd. Het kabinet is van mening dat in de lokale integrale veiligheidsnota van een gemeente ook nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe beter in deze opvang voorzien kan worden.

Het toezicht in het publieke domein

Het toezicht in het publieke domein is en blijft naar de opvatting van het kabinet een overheidsverantwoordelijkheid en zal dan ook uitgevoerd moeten worden onder verantwoordelijkheid van de overheid. Daarover mag geen misverstand bestaan. Voor het toezicht in het publieke domein is de belangrijkste organisatie waarvan de overheid zich daartoe bedient de politie. Toezicht in het publieke domein dient primair door de politie te worden uitgevoerd. Door herijking van politietaken komt er meer capaciteit vrij voor toezicht en opsporing. Verder is ook een belangrijke rol weggelegd voor gemeentelijke toezichthouders. Het kabinet blijft de komende jaren inzetten op capaciteitsversterking van de politie en de gemeentelijke toezichthouders.

De operationele regie door de politie bij de organisatie en uitvoering van het toezicht

Gelet op het feit dat de politie de centrale rol speelt bij het bevorderen van veiligheid in het publieke domein en het grootste deel van het toezicht voor haar rekening neemt, is het kabinet van mening dat de politie dan ook primair de *operationele regie* voor het toezicht in het publieke domein moet voeren en moet zorgen voor een eenduidige organisatie en uitvoering van het toezicht in het publieke domein. Dit alles uiteraard binnen de capaciteit die de driehoek daarvoor beschikbaar heeft gesteld. Bovenstaande betekent dat er goede afspraken met de politie dienen te worden gemaakt over de inzet van toezichthouders in het publieke domein. In het BNP-2 ter uitvoering van de Nota Criminaliteitsbeheersing zullen daar nadere afspraken over worden gemaakt.

De inzet van stadswachten

Het kabinet zal ertoe aanzetten dat aanbevelingen worden ontwikkeld voor de wijze waarop gemeenten toezicht door stadswachten kunnen organiseren. Daarbij zal in ieder geval aandacht moeten worden besteed aan de koppeling van deze organisaties aan het lokale ambtelijke en politie-apparaat. Tevens zal het kabinet op basis van de aanbeveling van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Aan de slag» om het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijker in te richten, inzetten op een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en op een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen.

De inzet van particuliere beveiligingsorganisaties voor toezicht in het publieke domein door de gemeente in haar overheidsrol

Het kabinet acht het onwenselijk dat gemeenten in de toekomst particuliere beveiligingsorganisaties inhuren voor toezicht in het publieke domein. Door de inzet die gemeenten zullen plegen op de ontwikkeling en uitvoering van lokaal integraal veiligheidsbeleid met uitdrukkelijke aandacht voor toezicht en handhaving, maar ook door intensivering van de toepassing van het reeds bestaande lokale, bestuurlijke instrumentarium alsmede door de voorgenomen toekomstige capaciteitsuitbreiding van politietoezicht en gemeentelijke toezichthouders, ziet het kabinet minder reden voor gemeenten om particuliere beveiligingsorganisaties in te huren voor toezicht in het publieke domein. Er zijn echter nog enige jaren te gaan voordat de gewenste situatie is bereikt. In het licht daarvan is het kabinet van mening dat de gemeenten vooralsnog de mogelijkheid

moeten kunnen behouden om particuliere beveiligingsorganisaties in te schakelen voor toezicht in het publieke domein. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd voor gemeenten om hun toekomstig beleid reeds nu in goede banen te leiden. Daarbij dienen uiteraard de voorwaarden, die in het IVP zijn gesteld aan de inzet van particuliere beveiligers in het publieke domein, in acht te worden genomen.

De inzet van particuliere beveiligingsorganisaties bij objectbeveiliging

Waar het primair gaat om beveiliging van objecten, ligt er nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven en burgers. Zij zijn eerstverantwoordelijke voor de beveiliging van hun privé-eigendommen en hun directe leefomgeving. Daarvoor kunnen zij ook particuliere beveiligingsorganisaties inschakelen. In dit kabinetsstandpunt wordt hieraan niet getornd. Onverkort blijft gelden dat er voor de particuliere beveiligingsorganisaties een belangrijke rol is en blijft weggelegd voor beveiliging op bedrijventerreinen, in winkelcentra, van woningen, van scholen en tijdens evenementen. Wanneer particuliere beveiligingsorganisaties zich in het publieke domein begeven, is voor hen een belangrijke rol weggelegd op het gebied van signalering.