

Vergaderjaar 2009–2010

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 280

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2010

Op 1 december 2009 nam de Tweede Kamer de motie-Kuiken c.s. aan (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38). Deze motie was ingediend naar aanleiding van het begrotingsdebat van het ministerie van BZK. De motie luidt als volgt:

De Kamer,
gehoord de beraadslaging;
gehoord de beraadslaging over de notitie Burgemeester en Veiligheid (28 684, nr. 212) d.d. 2 resp. 30 september 2009;
constaterende, dat de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van het brede (sociale) veiligheidsdomein versnipperd zijn;
overwegende, dat de regering de komende jaren nut en noodzaak van een «paraplu-artikel» voor deze (buiten het klassieke openbare ordedomein gelegen) bevoegdheden in de Gemeentewet wil onderzoeken;
van mening dat gezien de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het brede veiligheidsdomein, het realiseren van meer samenhang en eenduidigheid tussen die bevoegdheden dringend gewenst is;
verzoekt de regering het resultaat van haar onderzoek uiterlijk op 1 juni 2010 aan de Kamer voor te leggen en daarbij tevens voorstellen te doen voor een aanpassing van de Gemeentewet die de gewenste samenhang en eenduidigheid bevordert,
en gaat over tot de orde van de dag.
Kuiken / Çörüz / Anker

In deze brief zet ik uiteen hoe ik aan de motie uitvoering heb gegeven.

Onderzoek

Er is door het ministerie van BZK onderzoek verricht naar nut en noodzaak van een parapluartikel. Dit onderzoek bestond uit meerdere onderdelen.

Met diverse burgemeesters en gemeentelijke directeuren Openbare Orde en Veiligheid is bilateraal gesproken. Daarnaast heeft in groepsverband een zogenaamde «expertbijeenkomst» plaatsgevonden met burgemeesters en een wethouder (namens het bestuur van de Wethoudersvereniging). Verder is onderzocht waarom de bevoegdheden van de burgemeester verspreid zijn over verschillende wetten: wat ligt daaraan ten grondslag? Waarom wordt gekozen voor specifieke wetgeving en niet voor de Gemeentewet? Ten slotte heeft afstemming plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB).

Focus

Allereerst is vastgesteld om welke bevoegdheden het nu precies gaat. De motie heeft betrekking op de bevoegdheden van de burgemeester in het brede sociale veiligheidsdomein, met uitzondering van de «klassieke» openbareordebevoegdheden. Die zijn immers al in de Gemeentewet geregeld (artikel 172 e.v.) en in zoverre is er dan ook geen sprake van versnippering. Het gaat concreet om artikel 13b Opiumwet (de «wet Damocles»), de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), de Wet tijdelijk huisverbod en, de meest recente, de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Daar komen naar verwachting nog een aantal bevoegdheden bij (het wetsvoorstel verruiming Wet BIBOB, wijziging Wet op de jeugdzorg, het wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen, wijziging Drank- en Horecawet).

Bevindingen

1. Versnippering in praktijk geen probleem

In de motie is het begrip «versnippering» gebruikt waar het gaat om de bevoegdheden van de burgemeester die in allerlei verschillende specifieke wetten zijn te vinden. De motie geeft aan dat het wenselijk is meer samenhang en eenduidigheid tussen die bevoegdheden te creëren en dus de versnippering te verminderen dan wel op te lossen.

Uit zowel de bilaterale gesprekken als de expertbijeenkomst is gebleken dat burgemeesters weliswaar de versnippering herkennen, maar dat zij daarvan in de praktijk geen hinder ondervinden. Het belang van een goede ambtelijke ondersteuning van de burgemeester wordt hierbij overigens wel benadrukt. De ambtenaren houden immers bij welke bevoegdheden waar en hoe zijn geregeld.

Bovendien is de versnippering verklaarbaar. Artikel 172 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde worden daarom in de Gemeentewet geregeld. Daarnaast zijn er bijzondere wetten waaraan een specifiek maatschappelijk probleem ten grondslag ligt. Denk hierbij aan de Wet Bopz of de Wet tijdelijk huisverbod. Bevoegdheden van de burgemeester op die terreinen hebben geen betrekking op de handhaving van de openbare orde en zijn daarom vanuit een oogpunt van heldere wetsystematiek en toegankelijkheid van wet- en regelgeving in die bijzondere wetten geregeld. Ware dat anders, dan zou er ook sprake zijn van versnippering, maar dan vanuit het oogpunt van de burger. Zo zou het voor burgers moeilijk (zo niet onmogelijk) zijn om na te gaan wat in het kader van een specifieke situatie hun rechten en plichten zijn. Die zouden dan immers met betrekking tot eenzelfde maatschappelijk probleem deels zijn geregeld in specifieke wetgeving en deels – uitsluitend waar het de bevoegdheden van de burgemeester betreft – in de Gemeentewet.

2. Behoeftte aan overzicht

De wetsystematiek kan dan verklaarbaar zijn, dat wil niet zeggen dat daarmee voor de burgemeester ook overzicht bestaat. Met name burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten vinden een handzaam overzicht van hun bevoegdheden nuttig.

Ook het NGB is bekend met dit signaal en heeft in overleg met BZK een zakboek ontwikkeld. In dit zakboek zijn de bestaande en toekomstige bevoegdheden van de burgemeester op zowel het klassieke openbare-ordedomein als de bevoegdheden op het bredere veiligheidsdomein opgenomen en toegelicht. Voorzien van praktijkvoorbeelden levert dit zakboek naar verwachting een waardevolle bijdrage aan inzicht in en overzicht van de bevoegdheden van de burgemeester. Dat kan de toepassing in de praktijk alleen maar ten goede komen. Ik ondersteun daarom de publicatie van dit zakboek. Publicatie van dit zakboek is voorzien augustus 2010. Het zakboek zal aan alle burgemeesters worden gezonden. Tevens zal het zakboek op tal van websites (waaronder die van het ministerie van BZK) gepubliceerd worden. De online versie zal up-to-date blijven en door het NGB worden aangevuld met eventuele toekomstige nieuwe (relevante) wetgeving.

Het zakboek komt tegemoet aan de behoefte van burgemeesters aan een handzaam overzicht van hun bevoegdheden op het gebied van de sociale veiligheid. Het NGB biedt daarnaast opleiding en training aan burgemeesters. Het ministerie van BZK beziet in overleg met het NGB of het nodig is de opleiding aan te passen zodat de kennis bij burgemeesters op dit terrein wordt vergroot. Het NGB kan tevens op andere manieren een rol spelen bij de verdere professionalisering van burgemeesters op dit terrein. Te denken daarbij valt aan collegiale toetsing, uitwisseling van kennis en ervaring enz.

Relevant in dit verband is bovendien een te ontwikkelen visie op het burgemeestersambt. De visie op het burgemeestersambt is toegezegd door mijn ambtsvoorganger in het AO Burgemeester en Veiligheid (30 september 2009). De staatssecretaris van BZK heeft de Kamer laten weten het meer opportuun te vinden dat een volgend kabinet met een definitieve visie op het burgemeestersambt komt (Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 274). Het is de bedoeling dat de opbrengsten van deze trajecten ook voor wat betreft de positie van de burgemeester op het veiligheidsterrein een positieve uitwerking hebben (rolverduidelijking, versterking van de positie van de burgemeester).

3. Behoeftte aan aanwijzingsbevoegdheid?

Het parapluartikel wordt ook wel op een andere manier geduid. Het gaat dan om een «algemene aanwijzingsbevoegdheid» voor de burgemeester, naast of in de plaats van zijn bestaande bevoegdheden. Te denken valt daarbij aan aanwijzingen richting instellingen wanneer er sprake is van impasses in situaties die dringend om oplossingen vragen.

Zo bepleit de VNG in een brief aan de Eerste Kamer (d.d. 22 juni 2009) een «algemene bevoegdheid voor acute situaties waarin handelen geboden is in het kader van openbare orde, overlast en maatschappelijke onrust, in plaats van per geval bijzondere wetgeving».

Het NGB beschrijft aan de Eerste Kamer (d.d. 3 juli 2009) zijn zorgen over het toenemende aantal specifieke bevoegdheden: «Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters ziet in deze ontwikkeling het gevaar dat de burgemeester straks niet meer het bestuursorgaan is dat belast is met de handhaving van de openbare orde, maar de uitvoerder van een serie specifieke bevoegdheden voor specifieke situaties. (...) Het zou daarom de

moeite waard zijn om te bezien of veel taken die nu in specifieke wetgeving wordt uitgewerkt niet ondergebracht zou kunnen worden in een wijziging/toelichting bij een algemeen artikel als het huidige artikel 172 van de Gemeentewet.»

Uit de hiervoor beschreven bevindingen onder 1 en 2 blijkt al dat het feit dat specifieke bevoegdheden in specifieke wetgeving zijn geregeld, verklaarbaar is en als zodanig voor de burgemeesters in de praktijk geen problemen oplevert. Dat neemt niet weg dat ik ter uitvoering van de motie óók de mogelijkheid van een algemene aanwijzingsbevoegdheid heb bezien, mede in het licht van de signalen van de VNG en het NGB.

Vooralsnog lijkt er een wisselend beeld te bestaan waar het gaat om de behoefte aan een «algemene aanwijzingsbevoegdheid». Over het algemeen zijn het vooral burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten die aangeven wél zo'n aanwijzingsbevoegdheid te wensen, terwijl burgemeesters van grotere gemeenten daar minder behoefte aan lijken te hebben. Er zijn echter geen concrete voorbeelden aangedragen van praktijksituaties waaruit de noodzaak van een algemene aanwijzingsbevoegdheid afdoende blijkt.

De burgemeesters onderkennen dat een aanwijzingsbevoegdheid enige begrenzungen moet hebben vanuit het oogpunt van rechtszekerheid; onbegrensd algemeen kan een aanwijzingsbevoegdheid niet zijn. Bovendien zou in hun ogen een onderscheid gemaakt moeten worden naar aanwijzingen aan instellingen en aanwijzingen aan burgers. De aanwijzingen aan instellingen worden door de burgemeesters vergeleken met die zoals voorgesteld in de wetgeving rond de Centra voor Jeugd en Gezin (wijziging van de Wet op de jeugdzorg).

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt moet er bovendien op worden gewezen dat een algemeen geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid voor de burgemeester onmiskenbaar in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel: overheidshandelen ten gevolge waarvan een of meer burgers zichzelf rechtens of feitelijk in hun vrijheid van handelen beperkt zien, dient op een specifieke, kenbare en limitatief omschreven wettelijke grondslag te berusten. Een «algemene aanwijzingsbevoegdheid» voldoet niet aan die eis.

Burgemeesters zijn het er wel over eens dat het wenselijk is dat in de wetgeving de burgemeester een steviger gezagspositie op het terrein van veiligheid krijgt. Dat hoeft niet zo zeer een formele (doorzettings)macht te zijn maar moet wel helderheid bieden over zijn rol. Deze zomer wordt het wetsvoorstel inzake de versterking van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin zal expliciet aandacht zijn voor de rol van de burgemeester.

Conclusies

1.

Versnippering van bevoegdheden – dat wil zeggen: bevoegdheden zijn geregeld in verschillende specifieke wetten – is vanuit een oogpunt van wetsystematiek en toegankelijkheid voor de burger goed verklaarbaar, en levert in de praktijk voor burgemeesters geen problemen op. De ambtelijke ondersteuning speelt daarbij een belangrijke rol.

2.

Een parapluartikel in de Gemeentewet dat alleen verwijst naar bestaande bevoegdheden of bestaande bevoegdheden zou clusteren, past niet in onze wetsystematiek en tast – bij clustering van bevoegdheden – de kenbaarheid van de wetgeving voor de burger aan. Dat neemt niet weg

dat bij burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten wel behoefte bestaat aan meer overzicht van de bevoegdheden die de burgemeester ter beschikking staan. Met het zakboek van het NGB wordt nu in die behoefte voorzien.

3.

Een parapluartikel kan ook betekenen: een «algemene aanwijzingsbevoegdheid». Een dergelijk algemeen omschreven bevoegdheid voor de burgemeester is evenwel in strijd met het legaliteitsbeginsel.

Ten slotte

Het onderzoek in het kader van de motie heeft onvoldoende aangetoond dat er behoefte bestaat aan nieuwe bevoegdheden. Wel ligt er een relatie met het wetsvoorstel inzake de versterking van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid. Wat betreft het bevoegdhedenpakket van de burgemeester merk ik op dat er thans behoefte is aan rust in de portefeuille van de burgemeester. De nieuwe bevoegdheden moeten zich kunnen bewijzen en er moet ervaring mee worden opgedaan. Pas dan kan in redelijkheid worden bezien of nog behoefte is aan nieuwe bevoegdheden. Het bevoegdhedenpakket van de burgemeester is en blijft echter wel een dynamisch geheel dat moet blijven aansluiten bij de eisen die aan het ambt worden gesteld. Ik verwijs in dit verband naar de volgende passage uit de notitie Burgemeester en Veiligheid: «Maatschappelijke problemen op het terrein van openbare orde en veiligheid vormen altijd een dynamisch geheel. Als er sprake is van een aanwijsbare behoefte en gebleken urgentie, bijvoorbeeld omdat het bestaande instrumentarium niet voldoet, dan kunnen maatschappelijke ontwikkelingen nopen tot aanpassing van bestaande of introductie van nieuwe bevoegdheden. Een bevoegdhedenpakket op het veiligheids-terrein is nooit een dichtgetimmerd en statisch geheel. Mochten nieuwe bevoegdheden nodig zijn, dan zullen die binnen de Gemeentewet worden opgenomen. Deze wet biedt voor de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid het meest geëigende kader.»

De praktijkervaringen voor wat betreft de op stapel staande nieuwe bevoegdheden zoals eerder in deze brief benoemd zullen nauwlettend worden gevolgd. De (praktijkervaringen met de) wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast worden de komende jaren gemonitord, om over twee jaar nader beoordeeld te worden. Ik stel voor om parallel daaraan het geheel van instrumenten en bevoegdheden (en de toepassing in de praktijk) te bezien. In de tussentijd verwacht ik dat het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid in werking kan zijn getreden. Met dit wetsvoorstel, dat binnenkort bij Uw Kamer zal worden ingediend, wordt naar verwachting tegemoet gekomen aan de behoefte die bij burgemeesters leeft om de positie en verantwoordelijkheid van de burgemeester op het terrein van integrale veiligheid te verstevigen.

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