

Vergaderjaar 2010–2011

32 459

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2011

Inleiding

Voor het verzorgen van veiligheid en het tegengaan van gevoelens van onveiligheid is zichtbaar toezicht en handhaving op straat onontbeerlijk. Ik zet deze kabinetsperiode in op een toename van straattoezicht en handhaving en op de vergroting van de kwaliteit ervan. Bij straattoezicht en handhaving zijn diverse spelers betrokken. De gemeente is één van de centrale spelers. Gemeenten zijn de regisseur van lokale integrale veiligheid. Dit wil ik ook vastleggen in het wetsvoorstel regierol gemeenten (Kamerstukken 32 459). De gemeente is echter meer dan alleen regisseur. Gemeenten laten in toenemende mate zien dat ze ook op het gebied van straattoezicht en handhaving een primaire speler zijn. Dat is goed en belangrijk. In deze brief zal ik ingaan op de rol die ik op dit terrein voor gemeenten weggelegd zie. Verder ga ik in op de verkenning die ik met de VNG heb uitgevoerd naar de huidige stand van zaken bij gemeenten voor wat betreft straattoezicht en handhaving. Hiermee doe ik een toezegging gestand die ik deed bij beantwoording van Kamervragen van het lid Kuiken (Handelingen II, 2010–2011, 769). Tevens ga ik in op de verbeteringen die voor de handhaving noodzakelijk zijn. Tevens voldoe ik hiermee aan de motie Brinkman cs (Kamerstukken II, 2010–2011, 32 500 VI, nr. 35) over het uniformeren van competenties, bevoegdheden, taken, kleding en zichtbaarheid van handhavers in dienst van gemeenten.

Begrippenkader

De politie is op grond van artikel 2 van de Politiewet belast met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Naast politieambtenaren zijn er andere personen die belast zijn met toezichthoudende en handhavende taken en die daartoe in een aantal gevallen ook over bijbehorende bevoegdheden beschikken.

Toezichthouders in de zin van de Awb zijn personen die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van regelgeving. Deze personen zijn in veel gevallen in dienst van een gemeente. Zij beschikken krachtens de Algemene Wet Bestuursrecht over bepaalde bevoegdheden.

Ook zijn er personen die als buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. In de praktijk zijn dat ook vaak personen die in dienst zijn van een gemeente en die eveneens krachtens de wet als toezichthouder zijn aangewezen. De functies toezichthouder en Boa worden in dat geval in één persoon verenigd. Boa's beschikken ten behoeve van hun opsporingstaak over bepaalde wettelijke bevoegdheden. Met het toezicht op de Boa's zijn belast de hoofdofficier van justitie en de politie.

Daarnaast zijn er in dienst van gemeenten personen werkzaam die toezicht houden in de openbare ruimte, maar die daartoe geen bijzondere bevoegdheden toegekend hebben gekregen. Deze personen worden weliswaar vaak aangeduid als toezichthouder maar zijn geen toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze laatste personen zal ik in het vervolg van deze brief «(bestuurlijke) straattoezichthouders» noemen.

Waar ik spreek over «(bestuurlijke) straattoezichthouders» bedoel ik ambtenaren van de gemeente, dan wel door de gemeente ingehuurd anderen met dezelfde taak, die zonder opsporingsbevoegdheden toezicht houden in de openbare ruimte (op straat). Zij zijn de oren, ogen en mond van de gemeente op straat. Zij hebben geen wettelijke basis. Zij zijn geen toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb artikel 5:11– 5:20).

Het ontbreken van een wettelijke basis heeft als gevolg dat de onderstaand aangekondigde verbeteringen niet afdwingbaar zijn voor de straattoezichthouders. Het algemene doel van de verbeteringen, het versterken van de regie, de samenwerking en de kwaliteit, is ook voor straattoezicht van belang. Ik zal er bij uitvoering van de hier aangekondigde acties op aansturen dat gemeenten de verantwoordelijkheid nemen om dit doel ook voor straattoezicht te realiseren.

Waar ik spreek over «bestuurlijke handhavers openbare ruimte» of in het kort over «handhavers» doel ik op ambtenaren van de gemeente die eveneens toezicht in de openbare ruimte houden en daarenboven met opsporingsmiddelen zorgen dat regels en voorschriften worden nageleefd. Zij zijn derhalve de oren, ogen, mond *en tanden* van de gemeente op straat. De handhavers kunnen ook toezichthouder zijn in de zin van de Awb. De bevoegdheden van handhavers zijn hybride van aard. Een deel van hun bevoegdheden is bestuurlijk van aard. Voor dat gedeelte vallen zij onder de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Een ander deel van hun bevoegdheden is strafrechtelijk van aard. Voor dat deel vallen zij dan ook onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie (art 148 Sv). Handhavers moeten beschikken over een opsporingsakte. Zij zijn buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) binnen het domein openbare ruimte. Eisen aan en bevoegdheden van de boa's zijn geregeld in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en de circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar (Stcrt 2011, 926). De onderstaand aangekondigde maatregelen op het gebied van kwaliteit en herkenbaarheid vinden hun juridische basis dan ook in het besluit en de circulaire.

Rol bestuurlijk straattoezicht en handhaving

Voor straattoezicht en handhaving in de openbare ruimte hebben diverse partijen een eigen verantwoordelijkheid. Voor het toezichtsgedeelte zijn dat in eerste plaats de burger en het bedrijfsleven. Zij zijn primair verantwoordelijk voor het waarborgen van hun eigen veiligheid. Ondernemers ook voor die van hun personeel en het publiek. Het bedrijfsleven neemt deze verantwoordelijkheid in toenemende mate. Ik ben van mening dat het bedrijfsleven hierin nog wel een stap kan maken. Zo kunnen ondernemers de beveiligers die zij inhuren, meer dan nu het geval is, ook in de (semi)openbare ruimte rondom de onderneming laten opereren. Belangrijk hierbij is dat dit in goede samenwerking met de politie gebeurt. Hierbij gaat het niet om het uitvoeren van politionele taken, noch om het overnemen van overheidstaken door de private sector. Het gaat om het waarmaken van eigen verantwoordelijkheid.

Naast burger en ondernemer is de overheid verantwoordelijk. De gemeente heeft hierin een leidende rol. Niet alleen is de gemeente verantwoordelijk voor de regie op lokale integrale veiligheid, ook dient de gemeente zelf actie te ondernemen om haar verantwoordelijkheid tot uiting te brengen. Eén van de manieren om dat te doen is het uitoefenen van straattoezicht en handhaving met inzet van straattoezichthouders en handhavers. Deze straattoezicht- en handhavingdiensten werken schouder aan schouder met de politie en met beveiligers in opdracht van ondernemers. Ze zijn geen vervanging of concurrent van de politie noch een aanvulling daarop, maar een exponent van de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur om zaken op het terrein van leefbaarheid, verloedering en overlast in de openbare ruimte aan te pakken.

De straattoezichthouders en handhavers hebben een eigenstandige taak die zich vooral bevindt op het gebied van leefbaarheid, (lichte) overlast en openbare orde problematiek, evenals de handhaving van de APV. Taakafbakening tussen politie en de straattoezichthouders en handhavers dient daarbij te geschieden op basis van verantwoordelijkheid, kunde, bevoegdheden en wenselijkheid. Deze afweging kan in afstemming met de politie door de burgemeester en de officier van justitie worden gemaakt in de driehoek.

Het is van groot belang dat de straattoezichthouders en handhavers bij uitoefening van hun taak nauw met de politie samenwerken. Niet alleen omdat ze voor opvolging in bijvoorbeeld gevaarlijke situaties afhankelijk zijn van de politie, maar het is ook van groot belang dat de verschillende overheidsdiensten één en dezelfde richting uit werken. Als de bestuurlijke handhavers links afslaan waar de politie rechtsaf slaat, werkt dat niet alleen verwarrend voor de burger, maar kan dat ook onveiligheid in de hand werken. Samenwerking en informatiedeling zorgt er verder voor dat alle «ogen en oren» op de meest effectieve manier worden ingezet om zo onveiligheid echt aan te pakken.

Thema's en acties

Door voorwaarden en kaders te scheppen stel ik gemeenten in staat om de kwaliteit en kwantiteit van handhaving te laten toenemen. Hierin zijn de afgelopen tijd al flinke stappen gezet. De brede aanvaarding van genoemde motie Brinkman door uw Kamer zie ik als een welkome steun van het beleid dat reeds in gang is gezet. Toch is er nog een aantal uitdagingen op dit terrein. Samen met de VNG, het OM en de politie zal ik deze aangaan. Het gaat daarbij om het nemen van acties binnen de thema's regie, samenwerking, kwaliteit en private inzet.

Regie

Basis voor lokale veiligheid is het integraal veiligheidsplan van de gemeente. Het wetsvoorstel regierol gemeenten (Kamerstukken 32 459), dat thans bij uw Kamer ligt, geeft een heldere systematiek aan. Gemeenten inventariseren met partners de uitdagingen op veiligheidsgebied. De raad stelt daarbij de doelen en prioriteiten vast. Ter concretisering van het integraal veiligheidsplan overlegt het college van burgemeester en wethouders vervolgens met de partners hoe de taakverdeling bij het halen van die doelen er uit moet zien. De burgemeester ziet er op toe dat het veiligheidsbeleid ook wordt geëffectueerd.

Ter uitvoering van het integraal veiligheidsplan stelt de burgemeester – ik hecht er aan dat dit de burgemeester is om de samenhang met het optreden van de politie onder zijn gezag te borgen – de doelen en de prioriteiten van het bestuurlijke deel van de handhaving vast. De burgemeester overlegt daarnaast met de officier van justitie –belast met de opsporing van strafbare feiten– over de invulling van het integraal beleidsplan voor de strafrechtelijke kant van de handhaving. Burgemeester en officier maken, in afstemming met de politie, afspraken over de taakverdeling tussen straattoezichthouder en handhavers en de politie. Daarbij moeten ook de gevolgen voor de andere partijen aan bod komen. Dit gaat bijvoorbeeld om de verwerkingscapaciteit bij het OM of over vraagstukken als hoe het toezicht op de (kwaliteit van de) handhavers goed vorm te geven. De gemeente gaat dus – in samenspraak met het OM– over de «wat vraag». Daarmee ligt de strategische regie bij de burgemeester, die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over behaalde resultaten.

Handhavers moeten, voor zover zij opsporingstaken verrichten, samenwerken met de politie.¹ De politie kan als direct toezichthouder tevens aanwijzingen geven aan een boa met het oog op de goede samenwerking.² Om de operationele regie verder vorm te geven moet de politie ook toe gaan zien op betere operationele samenwerking. Het gaat daarbij om afspraken over de dagelijkse uitvoeringspraktijk, de dagelijkse prioritering, verlenen van wederzijdse assistentie, signalering en samenwerking.

Om de samenhang en samenwerking tussen de handhavers en de politie optimaal te borgen ga ik de hierboven geschetste strategische en operationele regie in regelgeving vastleggen. Samen met de VNG zal ik daarna op basis van de dan werkende praktijk kijken of verdere aanpassingen in procedures en regelgeving nodig zijn voor optimale borging van bestuurlijke sturing.

Samenwerking

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen. Zo zijn er goede voorbeelden van gezamenlijke briefings onder leiding van de politie of het samen lopen van surveillances door agenten en handhavers. Dit is echter nog geen gemeengoed. Er is nog te vaak koudwatervrees bij samenwerking. Te vaak wordt ook een oneigenlijk beroep gedaan op de Wet politiegegevens en privacywetgeving om niet te hoeven samenwerken. Met de politie en de VNG ga ik afspreken dat zij gezamenlijk voorlichting starten over de mogelijkheden en de opbrengsten van samenwerking. Informatiedeling is daarbij de norm en niet langer slechts een goed voorbeeld. Waar een verkeerde perceptie van de regels op de werkvloer dit in de weg staat, zal ik dat samen met OM, politie en de VNG wegnemen.

¹ Artikel 10, politiewet 1993.

² Artikel 30, Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

Ik heb samen met gemeenten, OM en politie geconstateerd dat de kwaliteit van de (bestuurlijke) handhaving naar een hoger niveau getild moet worden. Het gaat daarbij met name om het optreden van de handhavers, zoals de wijze van bejegening en om het schrijven van kwalitatief goede processen-verbaal. Ik ben daarom met betrokken partijen een professionaliseringstraject gestart dat zal leiden tot het in de circulaire vastleggen van aanvullende bekwaamheidseisen voor boa's in het domein openbare ruimte en daarmee voor de handhavers.

Hoewel de gemeente als werkgever als eerste verantwoordelijk is voor kwaliteit, is om kwaliteit te borgen toezicht nodig. Het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar wijst het OM aan als toezichthouder en de politie als direct toezichthouder op de boa's. De uitvoering van dit toezicht is voor verbetering vatbaar. De direct toezichthouder dient de werkgever bijvoorbeeld eerder aan te spreken op de kwaliteit van de opsporing en op diens acties tot verbeteringen of het uitblijven daarvan. Verschillen in toezicht(criteria) tussen regio's zijn onwenselijk. Daarom zullen politie en OM hun taken als direct toezichthouder en toezichthouder meer expliciet beschrijven, om te komen tot eenduidig en actiever toezicht. Het is daarbij van belang dat alle partijen over voldoende zicht op de kwaliteit van de handhaving beschikken. Ik zal met het OM, de politie en de VNG de benodigde stappen zetten om dat te bewerkstelligen.

Uw Kamer vraagt in genoemde motie terecht aandacht voor de herkenbaarheid voor de burger van de handhavers. In sommige steden lijken zij te veel op politieagenten. Burgers weten dan niet met wie ze van doen hebben en verwarren daardoor politie met de handhavers. Dat is onwenselijk. Ik ga in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar vastleggen dat de kleding van buitengewoon opsporingsambtenaren niet mag lijken op die van andere geüniformeerde overheidsdienaren (politie, krijgsmacht en brandweer). Het is aan de direct toezichthouder (de politie) om erop toe te zien dat de werkgevers zich ook aan deze regels gaan houden. Tevens heeft mijn ambtsvoorganger in 2007 het boa-insigne geïntroduceerd. Dit insigne moet elke geüniformeerde boa duidelijk zichtbaar dragen. Dit komt de herkenbaarheid ten goede.

Los van de herkenbaarheid weet de burger nog onvoldoende wat een bestuurlijke handhaver is en wat deze mag. Enkele gemeenten hebben reeds het goede voorbeeld gegeven door hun burgers hier over voor te lichten. Ik noem voorbeelden als huis aan huis folders, advertenties in abri's, visitekaartjes of kleine boekjes die handhavers meegeven aan mensen die worden aangesproken of beboet. Met de VNG zal ik afspraken maken over hoe deze voorlichting gemeengoed kan worden, zodat burgers goed op de hoogte zijn van de bevoegdheden van de handhavers en wat zij voor de lokale veiligheid kunnen betekenen.

Private inzet

Gemeenten mogen sinds 2004 boa's inhuren bij private partijen. Daarvoor geldt een aantal belangrijke regels. De belangrijkste is dat deze boa's aan dezelfde bekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen moeten voldoen als diegene die bij de gemeenten in dienst zijn. Er mag geen (suggestie van een) private gemeentepolitie ontstaan die haar eigen gang gaat. Om te borgen dat de overheid zeggenschap heeft over deze mensen, moeten de ingehuurde boa's in (onbezoldigde) dienst van de gemeente zijn. Daarnaast moet de gemeenteraad de inhuur van boa's goedkeuren. De ingehuurde boa's zijn dus in gemeentelijke dienst. Bovenstaande verbeteringen op regie, samenwerking en kwaliteit gelden ook voor deze

groep. Gemeenten kunnen ook beveiligers inhuren als straattoezicht-houders. Hiervoor gelden onverkort de eisen die daarvoor in 2004 zijn vastgelegd (Kamerstukken II 28 684, nr. 28).

Inhuur van straattoezichthouders en handhavers door gemeenten heeft een aantal potentiële voordelen voor gemeenten. In de eerste plaats kan dit de gewenste flexibiliteit leveren, deze extra capaciteit is eenvoudig voor piekbelasting in te zetten. De hieronder beschreven verkenning geeft aan dat ca. 7% van de totale straattoezicht- en handhavingcapaciteit bij gemeenten wordt ingehuurd. Het stelsel van verbeteringen dat ik bovenstaand heb beschreven geldt ook voor deze inhuur zodat naar mijn mening een groei van dit percentage mogelijk is.

Gevaar bij het inhuren is dat besparingen ten koste gaan van de kwaliteit. Dat zorgt dan niet alleen verder in de keten voor onnodige kosten, maar komt ook de uitstraling van de overheid niet ten goede. Als de markt tegen eenzelfde prijs betere kwaliteit kan bieden dan de gemeente zelf, kan inhuur een goede optie zijn. Inhuur via private organisaties kan namelijk ook kwaliteitbevorderend werken. Deze kwaliteit is alleen te behalen als de procedures die thans gelden ook flexibel genoeg zijn voor goede samenwerking tussen private en publieke partners en tegelijkertijd robuust genoeg zijn om de benodigde waarborgen in termen van betrouwbaarheid, kwaliteit en overheidsgezag te realiseren. Ik zal inventariseren of er knelpunten bestaan in deze procedures en deze waar mogelijk wegnemen.

Verkenning

Samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft mijn ministerie een verkenning laten uitvoeren naar de huidige stand van zaken met betrekking op straattoezicht en handhaving bij gemeenten. Deze verkenning heeft zich gericht op straattoezicht en handhaving in de openbare ruimte, andere boa's zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Het rapport treft u als bijlage aan.

Uit de verkenning blijkt dat de gemeenten in totaal ca 4 200 fte straattoezichthouders (zonder bevoegdheden) en handhavers (boa's) in dienst hebben.¹ Tussen gemeenten zijn echter grote verschillen zichtbaar. Het grootste deel van de gemeenten heeft een beperkte capaciteit, tussen 1 en 5 fte, beschikbaar voor straattoezicht en handhaving. Grote uitschieter zijn de steden met een inwonertal boven de 250 000, deze hebben substantieel meer capaciteit beschikbaar (tussen 100 en 600 fte). In het algemeen kan gesteld worden: hoe groter de gemeente en hoe meer verstedelijking, des te groter de capaciteit voor straattoezicht en handhaving in de openbare ruimte, zoals onderstaande tabel laat zien.

Gemiddeld aantal fte. <i>Stedelijkheid</i> ¹	<i>Grootte</i>						
	<5000	5 000 – 10 000	10 000 – 20 000	20 000 – 50 000	50 000 – 100 000	100 000 – 250 000	>250 000
5 Niet stedelijk	1,00	1,14	1,63	2,40	15,00		
4 Weinig stedelijk		1,00	2,08	2,41	7,00	12,00	
3 Matig stedelijk			1,56	4,32	19,33	13,00	
2 Sterk stedelijk				3,88	21,25	42,78	

¹ Het bleek voor gemeenten niet mogelijk om aantallen toezichthouders en aantallen handhavers te scheiden. Hier worden derhalve alleen totalen gegeven. De totaal getal en de getallen uit de onderstaande tabel zijn extrapolaties van de gegevens uit bijgevoegd rapport. De getallen zijn gebaseerd op onderzoek onder alle gemeente met een respons van ruim 60%.

Gemiddeld aantal fte. <i>Stedelijkheid</i> ¹	<i>Grootte</i>						
	<5000	5 000 – 10 000	10 000 – 20 000	20 000 – 50 000	50 000 – 100 000	100 000 – 250 000	>250 000
1 Zeer sterk stedelijk				1,00	18,25	54,50	370,67

¹ Grootte en stedelijkheidsklassen zijn afgeleid van CBS gegevens. Grootte is het aantal inwoners per gemeenten, stedelijkheid het aantal adressen per vierkante meter oppervlakte in de gemeente.

Straattoezichthouders en handhavers worden door de gemeenten voornamelijk ingezet voor de aanpak van problemen op het gebied van leefbaarheid en sociale veiligheid (evenementen, zwerfvuil, (jongeren)overlast, hondenpoep en parkeerovertredingen). Over het algemeen zijn er afspraken tussen gemeenten en politie over rol- en taakverdeling bij straattoezicht en handhaving. Sommige gemeenten geven aan in plaats van het hebben van eigen straattoezicht en handhavingcapaciteit agenten bij de politie in te kopen.

Geen inkoop bij politie

Straattoezicht en handhaving is een eigenstandige verantwoordelijkheid van de gemeente. Vanuit dit uitgangspunt acht ik het onwenselijk dat de gemeentelijke dienst bij de politie wordt ondergebracht of dat gemeenten om hun verantwoordelijkheid waar te maken politiecapaciteit inkopen of inhuren. De politie wordt uitsluitend door het Rijk gefinancierd. Zoals bovenstaande verkenning aangeeft is in het verleden het inkopen van politiecapaciteit door gemeenten sporadisch wel toegestaan. Waar dit thans nog praktijk is zal ik in overleg treden met betrokken gemeenten en korpsleiding over het fatsoenlijk beëindigen van deze praktijk.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten