

Burgemeester & Veiligheid

8 april 2009

Inleiding

De notitie heeft als centrale vraag: wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te maken?

Het antwoord daarop luidt: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de gemeenteraad en het college en bevoegdheden die toegesneden zijn op de praktijk. De notitie bevat geen voorstellen voor extra bevoegdheden. Wel wordt inzicht geboden in lopende wetsvoorstellen die raken aan de rol van de burgemeester in het lokale-veiligheidsdomein. De notitie beoogt niet een herordening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het veiligheidsdomein aan te brengen. Daarom gaat de notitie niet in op de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere partijen, zoals die van het Openbaar Ministerie.

In het Bestuursakkoord van juni 2007 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de afspraak gemaakt een visie op te stellen over de openbare-ordeportefeuille van de burgemeester. De aanleiding daarvoor is de discussie die is ontstaan over het waarom van de (nieuwe) bevoegdheden in het veiligheidsdomein, en vooral over de rol van de burgemeester in de gemeente: burgervader of boeman? Waar liggen de mogelijkheden en de beperkingen van de rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein?

Het politieke en maatschappelijke debat over de rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein is na het maken van de afspraak in het Bestuursakkoord niet verstomd. De roep om de burgemeester 'als veiligheidsbaas' is groter geworden en nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester, ook buiten het klassieke openbare-orde-terrein, zijn de afgelopen jaren voorbereid.

Deze notitie moet dan ook worden gezien als een markeringspunt en richtinggevend kader. Zij schetst het beeld van de burgemeester die de huidige samenleving nodig heeft. Het beeld van een burgemeester die, ongeacht de schaal van de gemeente, pro-actief is, coördinerend, regisserend, die problemen signaleert en oppakt en die tegelijkertijd verbindend is: zowel binnen het college van burgemeester en wethouders, als naar de gemeenteraad, als naar de instellingen en maatschappelijke organisaties, als naar de burgers. De burgemeester handelt in het domein van openbare orde en veiligheid uiteraard in nauwe samenspraak en in gezamenlijkheid met de andere partijen uit de lokale driehoek.

Deze notitie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Een groot aantal burgemeesters, maar ook wethouders, korpschefs, hoofdofficiëren van justitie en procureurs-generaal heeft deelgenomen aan interviews of expertsessies die, naast de vele literatuur en het onderzoek "Bestuur, recht en veiligheid", de basis vormen voor deze notitie.¹

¹ Zie bijlage 1 voor geïnterviewden; Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 24 april 2008.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

Er is altijd een mate van onveiligheid in Nederland geweest, maar het begrip daarvoor neemt af. Burgers en bedrijven vragen sneller om aandacht voor onveilige situaties, of sterker nog, om preventief en pre-emptief handelen van 'de overheid'. Vragen vanuit de maatschappij kunnen mede onder druk van de informatisering en media, steeds minder met een 'nee' worden afgedaan. De Nederlandse burger is minder meegaand geworden. Er wordt minder getolereerd of gedoogd. Of het nu gaat om handhaving van wet- en regelgeving, om het bestrijden van overlast en criminaliteit, of om de bescherming van kinderen in bedreigende (gezins)omstandigheden, de burgers willen dat de touwtjes strakker worden aangetrokken. Zij vinden dat vooral een taak van de overheid. Het privé-domein van de burgers, zoals de opvoeding van de kinderen, is daarvan niet uitgezonderd. De roep is sterker geworden om een overheid die zich actief bemoeit met het welbevinden en de toekomst van kinderen en jeugdigen in kwetsbare omstandigheden.²

Tevens is sprake van een aanzienlijke vergroving en verharding van maatschappelijke problemen. Er is een kleine harde kern overlastplegers en jonge criminelen die van kwaad tot erger gaat, niet geremd door school, ouders of sociale omgeving. De afgelopen jaren is het besef versterkt dat maatschappelijke problemen moeten worden aangepakt daar waar de problemen het sterkst worden gevoeld en het best worden gezien: op het lokale niveau. Veel hangt bij de oplossing van sociale problematiek af van de onderwijs-, zorg-, jeugd- of veiligheidsinstellingen. Het mag niet zo zijn dat de zwakste schakel de kracht van deze keten bepaalt. Om dat te kunnen bereiken is een goede taakuitoefening van alle betrokken lokale en bovenlokale organisaties nodig. In deze notitie wordt ingegaan op hoe gemeenten de samenwerking kunnen versterken door het actief oppakken van een coördinerende en regisserende rol van de burgemeester. Oplossingen bij vele aspecten in het veiligheidsdomein vereisen vaak een krachtig samenspel tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie.

2. Ontwikkelingen in het ambt van burgemeester

In de twintigste eeuw was de burgemeester vooral een notabele met gezag in zijn dorp of stad. De orde en de rust bewaren, zorgen dat het bestuurlijke proces plaatsvindt, op redelijke afstand van de 'gewone' burger. Notabele en tegelijkertijd burgervader, zij het op gepaste wijze. Door het ontstaan van de verzorgingsstaat groeide het gemeentelijke takenpakket. Het zwaartepunt van de gemeentelijke bestuurstaak verschoof van het algemeen bestuur van de raad naar het dagelijks bestuur van het college. Wethouders kregen portefeuilles en gingen zich daarop steeds meer concentreren.³ In de jaren zeventig en tachtig profileerden wethouders zich meer en meer op een democratiseringsgolf, en was het nodig de positie van de burgemeester te versterken. Tegen het einde van de eeuw werd felle discussie gevoerd over de invoering van de gekozen burgemeester, waarvan het uitdrukkelijk de bedoeling was dat deze zich ook politiek sterker zou gaan profileren.

² Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2007*, september 2007.

³ Staatscommissie dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, 2000.

In het Coalitieakkoord van februari 2007 heeft het huidige kabinet zich uitgesproken de huidige aanstellingswijze van de burgemeester te handhaven. De burgemeester blijft daarmee op een aanbeveling van de gemeenteraad door de Kroon benoemd. De kroonbenoeming geeft een burgemeester gezag. Hij heeft een bestuurlijke positie zonder een directe partijpolitieke agenda. Deze positie boven de partijen geeft hem het vertrouwen van de bevolking. Tegelijkertijd is de kroonbenoeming gedemocratiseerd doordat het de gemeenteraad is die een aanbeveling tot benoeming doet. Deze aanbeveling wordt in beginsel, en in de praktijk tot dusverre altijd, door de Kroon gevolgd. Op deze wijze heeft de burgemeester een sterke basis: de gemeenteraad staat achter hem, de Kroon bezegelt de keuze.

3. Dualisering

In 2002 is het bestuur van de gemeenten gedualiseerd. Een belangrijk doel was de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk weer met elkaar in overeenstemming te brengen. De dualisering had grote gevolgen voor de colleges en de gemeenteraden; hun posities en bevoegdheden werden duidelijker gescheiden, wat heeft bijgedragen aan een meer heldere rolverdeling binnen het gemeentebestuur. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en is eindverantwoordelijk. Hij is kaderstellend en heeft zowel budgetrecht als verordeningrecht. Het dagelijks bestuur van de gemeente ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De voornaamste consequentie van deze rollenscheiding is dat een wethouder niet langer tegelijkertijd gemeenteraadslid kan zijn en dat de meeste bestuursbevoegdheden bij het college zijn geconcentreerd.

De dualisering heeft de rol van de burgemeester versterkt. Dit klinkt door in de bepaling dat de burgemeester de eenheid van het collegebeleid bevordert (artikel 53a, eerste lid, Gemeentewet). Ook kan de burgemeester onderwerpen aan de college-agenda toevoegen en ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel doen (artikel 53a, tweede en derde lid, Gemeentewet). De burgemeester is ook na de dualisering voorzitter gebleven van de gemeenteraad én voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (artikel 9 resp. artikel 34, tweede lid, Gemeentewet). In het gedualiseerde bestel waarbij er meer afstand is tussen raad en college, is het van belang dat de burgemeester deze afstand kan overbruggen. Afstand scheppen en bruggen slaan; geconstateerd wordt dat juist de burgemeester degene is die boven de partijen staat, wat hem in staat stelt zijn verschillende rollen te vervullen in het gemeentebestuur: voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eenhoofdig bestuursorgaan.

4. Ontwikkelingen nopen tot regie

Sterk lokaal bestuur is verweven met het nemen van initiatief en het voeren van regie. Vele netwerken, instellingen, organisaties, overheidspartners werken met en naast elkaar. Verkokering en fragmentatie zijn daarbij helaas geen zeldzaamheid.

Om te kunnen besturen én om te kunnen zorgen dat maatschappelijke problemen worden aangepakt en opgelost, is het noodzaak regie te voeren. Het bestuur dient daarbij verbindend te werken: in dialoog met burgers en organisaties, alsmede met de verschillende overheden. Instellingen, organisaties, overheidspartners en andere netwerken hebben hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. Voor een effectieve samenwerking is één regisserende partij nodig, zijnde het college van burgemeester en wethouders met inachtneming van de wettelijke taken van andere partijen. Het college van burgemeester en wethouders is daarmee dé partij die regisseert en coördineert. Om snel, zichtbaar en effectief te kunnen optreden ten behoeve van de veiligheid op gemeentelijk niveau, in het bijzonder tegen overlastgevend jongeren, multiprobleemgezinnen en andere overlastveroorzakers is het van belang de bestuurskracht van de burgemeester te versterken. De bestuurskracht van de burgemeester komt onder meer tot uitdrukking in het samenspel met het Openbaar Ministerie en de politie in de lokale driehoek. De driehoek zorgt in gezamenlijkheid voor oplossingen.

In het Coalitieakkoord is aangegeven dat “het integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid en systematische handhaving door het bestuur zal worden bevorderd.” De lokale regierol van gemeenten bij de totstandkoming van gemeentelijke veiligheidsplannen krijgt deze kabinetsperiode wettelijk vorm. De gemeenteraad zal tenminste elke vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststellen. De burgemeester heeft hierbij – samen met de wethouders - een belangrijke taak: machthebbend, gezagdragend, besturend, beslissend en uitvoerend. Dat stelt zwaardere eisen aan het bestuur van een gemeente en van de burgemeester, verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, in het bijzonder.

5. Typering van de rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein

De maatschappij ontwikkelt zich, maatschappelijke problemen worden complexer. De burgemeester is steeds vaker degene die opstaat om een maatschappelijk lokaal probleem aan te pakken en aan te kaarten. Dat wordt ook meer en meer van hem verwacht. Menig burgemeester handelt in dergelijke gevallen, vanuit het adagium “ik neem mijn verantwoordelijkheid”. Want als de burgemeester het niet doet, wie doet het dan wel?

Naast de verantwoordelijkheden die het Openbaar Ministerie heeft voor strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde⁴, wordt de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid breed opgevat.⁵ Zulks uiteraard binnen de kaders van de wet en met waarborgen omkleed: verantwoording aflegend aan de gemeenteraad en toetsbaar voor de bestuursrechter. Omdat lokale problemen uit hun aard zeer divers zijn, is de bepaling dat de burgemeester de openbare orde handhaaft (artikel 172, eerste lid, Gemeentewet) van oudsher breed uitgelegd.

De burgemeester is een éénhoofdig, benoemd, bestuursorgaan. Juist daarom heeft hij van oudsher allerlei bevoegdheden gekregen die op een onpartijdige en snelle wijze uitgeoefend dienen te worden. Juist bij bevoegdheden in het kader van de

⁴ Handelingen II 1992/93, blz. 56-4014-4016; Kamerstukken II 1985/86, 19535, nr. 3, blz. 6,

⁵ Zie bijlage 2, en de bronverwijzingen.

openbare orde en veiligheid is het van groot en soms levensbelang om deze op bestuurlijke wijze, het brede maatschappelijke belang voorop stellend, uit te oefenen. Dergelijke belangrijke bevoegdheden dienen geen speelbal te zijn in het politieke bedrijf. De eigenstandige positie van een burgemeester staat hiermee voorop.

5.1 Macht, gezag en vertrouwen

Een burgemeester heeft macht. In de Gemeentewet en vele andere wetten zijn hem vele belangrijke bevoegdheden gegeven op allerlei terreinen. Bovendien heeft hij een belangrijke procesmatige rol in de gemeente: hij is voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders en hij heeft een coördinerende taak waar het het functioneren van het gemeentebestuur alsmede het gemeenteapparaat betreft. Voor de handhaving van de openbare orde (en de hulpverlening) bedient de burgemeester zich van de politie en de brandweer; hij is daartoe het bevoegde gezag.

Gezag als op zichzelf staand begrip is van een andere orde. Het heeft te maken met uitstraling en persoonlijkheid, charisma. Een burgemeester met 'natuurlijk gezag' heeft ook zonder bevoegdheden invloed, 'macht'. Een burgemeester is een 'vertrouwenspersoon'. De bevolking ziet in de burgemeester de belichaming van het bestuur. De burgemeester moet daarom ook zorgvuldig zijn met het vertrouwen dat de bevolking in hem of haar stelt.

Voor de burgemeester is, als leidende figuur binnen de gemeente, de combinatie van macht en gezag bijzonder belangrijk. De eilandgebieden van de Nederlandse Antillen hebben voor hun burgemeesters dan ook een zeer toepasselijke naam: gezaghebber. Aan "gezag hebben" ligt ook een kwaliteitsnorm ten grondslag: zorgvuldig te werk gaan, goed onderbouwde en overtuigende beoordeling en heldere communicatie zijn basisvoorwaarden voor het opbouwen en behouden van gezag.

Een burgemeester heeft verschillende rollen: die van voorzitter en lid van het college van burgemeester en wethouders, die van voorzitter van de gemeenteraad, die van burgervader (100-jarigen, bruiloften), ambassadeur van de gemeente (trots op de gemeente uitdragen, iets binnenhalen voor de gemeente), mediator (conflictoplosser, verbindingen leggen), "boeman" (openbare ordebevoegdheden; hard optreden waar nodig), "leider/baas" van de gemeente (het gemeentebestuur vóór willen gaan, fungeren als primus inter pares), constructieve partner (in de driehoek en het regionale college) en die van vertrouwenspersoon (de bevolking wil haar zorgen kwijt). Een burgemeester voelt zich thuis in elk netwerk. Het vergt een houding van voortdurende schakelen en anders handelen.

5.2 Bestuurlijk leiderschap

Voor de veiligheidspportefeuille is dat niet anders. De burgemeesters voelen zich steeds meer verantwoordelijk om veiligheidsproblemen in brede zin – en dus niet alleen openbare orde – op te lossen.

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat zowel het veiligheidsbeleid en de regierol voor het bestuur, alsook het ambt van burgemeester volop in ontwikkeling zijn. De positie van de burgemeester is versterkt. Naast de dualisering heeft de openbare orde- en veiligheidspportefeuille ertoe geleid dat de niet- partijpolitiekgeprofileerde positie van de burgemeester het gezag van de burgemeester versterkt. In de praktijk

is er behoefte aan één regisserende partij in de vorm van het bevoegd gezag. Dat bevoegd gezag is de burgemeester.

Naast een goede informatiepositie is er als sluitstuk een heel palet aan bevoegdheden beschikbaar voor de burgemeester. De klassieke kernbepaling is de bepaling in artikel 172 Gemeentewet dat de burgemeester de openbare orde handhaaft. Daarnaast heeft de burgemeester vele bevoegdheden waarop later in deze notitie wordt teruggekomen. Of en hoe de bevoegdheden worden gebruikt, hangt af van de lokale omstandigheden. Dit is overgelaten aan de beoordeling van het lokale gezag. De wet reikt de instrumenten aan die nodig zijn om maatwerk te leveren. Het is aan de burgemeesters te beoordelen wanneer zij deze instrumenten nodig hebben.

5.3 Crisismanager/leider

Een sterke burgemeester staat zijn bevolking ook bij in tijden van grote ongelukken, rampen en crises. Burgemeester en wethouders regelen de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer. Feitelijk en gevoelsmatig staat de brandweer heel dicht bij de burgemeester. Hij is in tijden van lokale rampen en crises opperbevelhebber en samenbinder in één persoon. Het komt erop aan dat de burgemeester opereert vanuit zijn bestuurlijk leiderschap, zijn natuurlijk gezag en zijn rol als vertrouwenspersoon. De burgemeester spreekt zijn eigen netwerk aan, van wethouders, ambtenaren, inspectiediensten, maar ook media.

Als beslisser in het beleidsteam weegt hij de gevolgen van zijn beslissingen voor de lokale samenleving. De burgemeester staat dan op de bres, schat de impact van de gebeurtenis in, en straalt vertrouwen uit in de hulpverlening en onderhoudt het contact met de burgers.

6. Wat heeft de burgemeester (nog meer) nodig?

6.1 Informatiepositie

De burgemeester geniet een natuurlijke informatiepositie. Daardoor kan hij de bepalende actor zijn in het veiligheidsdomein. Alleen als hij op het juiste moment over de juiste informatie beschikt, kan hij een stap voorwaarts doen en partijen bij elkaar brengen, samenwerkingsafspraken realiseren of besluiten zijn bevoegdheden te gebruiken. Een schets van de gewenste informatiepositie:

Een burgemeester krijgt zijn informatie via de dagrapporten van de politie. De burgemeester overlegt formeel en informeel frequent met de wethouders over de beleidsvelden die aan veiligheid raken: huisvesting, jeugd, onderwijs, sociale zaken. Een burgemeester roept zelf periodiek de veldwerkers en veiligheidsregisseurs bij hem aan tafel om te horen wat de werkelijke problemen zijn in de wijk, en of de voorgestelde aanpak werkt of bijgesteld moet worden. Een burgemeester houdt voeling met zijn bevolking via spreekuren, via columns op zijn website over actuele onderwerpen, berichtgeving in plaatselijke media en door zichtbaar aanwezig te zijn in de gemeente. Op scholen en langs de lijn van het voetbalveld hoor je immers wat er werkelijk speelt.

De afgelopen jaren zijn er veel initiatieven genomen om de informatieuitwisseling te verbeteren tussen samenwerkende instellingen op lokaal niveau. Samenwerking in buurten en wijken met een hoog onveiligheidsprofiel is tegenwoordig aan de orde van de dag. In Veiligheidshuizen⁶, Centra voor Jeugd en Gezin en in casusoverleggen komen medewerkers van gemeenten, politie, de officier van justitie, jeugdzorg, consultatiebureau (tienermoeders), sociale dienst, jongerenwerker, leerplichtambtenaren, schooldirecteuren, schuldhulpverleners bij elkaar. Daar wordt relevante informatie over mogelijke problemen (groep, casusniveau, individu) uitgewisseld.

6.1.1. Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg (artikel 14 Politiewet 1993) vormt een belangrijke schakel in de informatiepositie van de burgemeester. De functie van het driehoeksoverleg is tweërlei: enerzijds afstemming en overleg en anderzijds beleidsbepaling. In het kader van de afstemming en het overleg kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over inzet en capaciteit, sturing en om vast te stellen onder wiens gezag zal worden opgetreden.

In een aantal gevallen is het optreden van de burgemeester gekoppeld aan verplicht overleg in de driehoek, zoals bij het vaststellen van een veiligheidsrisicogebied in het kader van het preventief fouilleren (artikel 151b, tweede lid, Gemeentewet) en het aanwijzen van gebieden voor cameratoezicht (artikel 151c, tweede lid, Gemeentewet). In een aantal andere gevallen is de burgemeester verplicht de (hoofd)officier van justitie van zijn besluiten ter handhaving van de openbare orde in kennis te stellen, zoals bij het vaststellen van een noodverordening (artikel 176, tweede lid, Gemeentewet).

Daarnaast is de praktijk dat tussen burgemeester, districtschef van politie en officier van justitie, al dan niet op driehoeksniveau, ook over andere vraagstukken afstemming plaatsvindt, in het kader van grootschalige evenementen of de aanpak van drugsoverlast. De driehoek vervult een essentiële spilfunctie bij het gezamenlijk te voeren beleid door burgemeester en officier van justitie.

In veel kleinere gemeenten is niet sprake van een lokale driehoek, maar overleggen de officier van justitie en de districtschef met een aantal burgemeesters tegelijkertijd, op beleids-, maar ook veelal op casusniveau. Een districtelijk gevormde driehoek dus. Burgemeesters bespreken hun eigen, lokale, veiligheidsproblemen echter niet in zo'n groot gezelschap. Dit zou kunnen worden opgelost als los van de formele driehoeken burgemeesters en officier van justitie periodiek bij elkaar komen en elkaar de vraag stellen: "wat kunnen wij gezamenlijk voor de veiligheid in de gemeente betekenen?". Daarmee wint de effectiviteit van beleid aan kracht.

6.1.2. Regionale College

De burgemeester heeft tevens een rol in het regionale college van burgemeesters, dat belast is met het bestuur van de politieregio (artikel 22 Politiewet 1993). Naarmate meer beheerstaken in de toekomst zullen worden gebundeld in shared services, komt er meer ruimte vrij om in het regionale college beleidsmatig met de

⁶ Kamerstukken II, 2008/09, 28 684, nr. 178 (Eerste voortgangsrapportage van het project Veiligheid begint bij Voorkomen).

andere burgemeesters te overleggen over het regionale beleidsplan. Het is belangrijk dat burgemeesters zich bij het vaststellen daarvan gesteund weten door de wethouders. Burgemeesters kunnen in het regionale college ook inhoudelijk hun problemen en oplossingen agenderen, breder dan alleen 'sec' de politie. Binnen het politiebestedel zal niet worden getornd aan de gezagsverhoudingen.⁷ De burgemeester behoudt het gezag over de politie in zijn of haar gemeente. Ook de veiligheidsregio's, en de rol daarin van de voorzitter, gaan alleen over bovenlokale crises en rampen. Ook daarin verandert er niets voor de taak en rol van de burgemeester in de lokale veiligheidsketen.

De voorzitters van de veiligheidsregio's en korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit staat los van hun taken in tijden van bovenlokale rampen en crises zoals zal worden vastgelegd in het wetsvoorstel veiligheidsregio's. Zij betrekken de andere burgemeesters in hun regio in de besluitvorming van het korpsbeheerdersberaad of beraad van voorzitters van veiligheidsregio's. Zij hebben ook een aanjagende en stimulerende functie om zowel de sociale als de fysieke veiligheid in hun regio te bevorderen.

6.1.3. RID-informatie

Een onderwerp dat de laatste jaren aan actualiteit heeft gewonnen is het heimelijk inwinnen van informatie. De burgemeester is gerechtigd reguliere politie-informatie te ontvangen als hij daar vanwege de openbare orde handhaving behoefte aan heeft. Het inwinnen van openbare orde informatie ten behoeve van de burgemeester is een reguliere taak van de politie. Deze taak wordt uitgeoefend door onder meer de wijkagenten, de recherche, de noodhulpmedewerkers en verschillende andere politieonderdelen. Al deze politiemensen werken immers voortdurend in de publieke ruimte en zij doen daar tijdens hun reguliere werk kennis op betreffende de openbare orde en mogelijke openbare orde verstoringen. Uit oogpunt van de openbare orde kan het aangewezen zijn dat heimelijk informatie wordt ingewonnen over personen of over groepen van personen.

Het heimelijk inwinnen van informatie met gebruikmaking van afscherming van bronnen is binnen de politie belegd bij de Regionale Inlichtingendienst (RID). De RID beschikt over de vaardigheid en de professionaliteit die voor een verantwoorde uitvoering van heimelijke inwinningsmethoden noodzakelijk is. Dit is echter pas aan de orde als er sprake lijkt te zijn van een 'voorspelbare' dreiging van een 'ernstige' verstoring van de openbare orde en de burgemeester behoefte heeft om informatie te ontvangen die niet langs de gewone weg kan worden verkregen. Hiermee kan de politie informatie vergaren over dreigende openbare orde verstoringen op basis waarvan de burgemeester beslissingen kan nemen.

6.1.4. TBS'ers/ex-gedetineerden

In het proces van terugkeer in de samenleving van personen die een ernstig misdrijf hebben gepleegd is het tevens van belang vooraf zo goed mogelijk vast te kunnen stellen in hoeverre er een risico bestaat op openbare orde- of veiligheidsproblemen. Een verstoring is niet gewenst vanuit het perspectief van het openbaar bestuur en de slachtoffers, maar is ook niet in het belang van de (resocialisatie van) degene die

⁷ Kamerstukken II, 2008/09, 29 628, nr. 110, p. 4 (Kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en Politiewet).

een ernstig misdrijf heeft gepleegd. Daarom geldt als uitgangspunt dat de komst van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten in een gemeente tijdig bekend moet zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers die te kennen hebben gegeven dat zij over de terugkeer van de dader in de samenleving geïnformeerd willen worden. Om dat te realiseren is eind 2008 het project bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden gestart dat medio 2009 de praktische uitwerking van het informeren van de burgemeester over het vrijkomen van gedetineerden die veroordeeld zijn voor ernstige delicten afrondt.⁸ In overleg met de VNG zal worden bezien welke oplossingen mogelijk zijn voor eventuele uitvoeringsvraagstukken wanneer gemeenten – in het belang van de openbare orde – maatregelen willen nemen.

6.1.5. *Bibob*

De uitvoering van de wet BIBOB (Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur) vereist dat de gemeenten ook over bepaalde justitiële en strafvorderlijke basisinformatie beschikken om het "eigen huiswerk" te kunnen uitvoeren bij het toepassen van BIBOB. Een gemeente is dan in staat slagvaardig en zelfstandig in eenvoudige zaken vergunningen, subsidies of opdrachten waarop de wet BIBOB van toepassing is, te weigeren, dan wel in te trekken. Daarom is in de brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitbreiding van de wet BIBOB aangegeven dat vanaf dat moment het OM, in zogenaamde klip-en-klaar-zaken, strafvorderlijke informatie mag verstrekken aan bestuursorganen ten behoeve van de uitvoering van de Wet BIBOB.⁹ Het besluit Justitiële en Strafvorderlijke gegevens zal zo worden aangepast dat bestuursorganen kennis mogen nemen van de justitiële informatie over de in de vergunning- en subsidieaanvraag en opdracht vermelde personen. Tenslotte draagt het vorig jaar bij het bestuursakkoord gevoegde modelconvenant over informatie-uitwisseling bij aan een betere informatiepositie van het lokaal bestuur. Dit convenant biedt helderheid in de juridische mogelijkheden die er al bestaan, opdat daar beter gebruik van kan worden gemaakt.

6.2. *Coördinatie bij de (bestuurlijke) handhaving*

De handhaving bij overtreding van normen geschiedt strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk. Daar waar het de bestuursrechtelijke handhaving betreft, heeft de burgemeester – vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid – bestuursrechtelijke taken op het terrein van de handhaving. Bij de handhaving treden op uitvoerend niveau functionarissen op met verschillende hoedanigheden en bevoegdheden, zoals politiefunctionarissen en functionarissen die als bijzonder opsporingsambtenaar zijn aangesteld. In de sfeer van toezicht op de naleving van voorschriften zijn nog meer diensten en functionarissen actief, zoals de stadswachten of gemeentelijke toezichthouders, werkzaam bij verschillende onderdelen binnen de gemeente.

⁸ Kamerstukken II 2008/2009, 31 700 VI, nr. 72, brief van de minister van Justitie aan de tweede Kamer, 4 november 2008.

⁹ Kamerstukken II 2008/2009, 29 911, nr. 16.

De aandacht voor de handhaving van voorschriften en het toezicht op de naleving ervan is de afgelopen jaren groter geworden. In de veelheid van voorschriften en verordeningen of hogere regelgeving liggen vervolgens tal van sancties besloten die door het bestuur (veelal het college, soms de burgemeester zelf) kunnen worden opgelegd.

De burgemeester zou de coördinatie van de bestuurlijke handhaving ter hand kunnen nemen. Dit sluit niet alleen aan bij zijn rol als gezagsdrager over de politie (veelal zal in het kader van de handhaving ook overleg met de politiechef nodig zijn of met de driehoek) en lid van het regionale college van de politieregio, maar ook bij zijn andere rollen. Een dergelijke coördinerende rol heeft als doel om integrale samenwerking, effectief en efficiënt optreden, prioriteiten en aandacht voor permanente handhaving te bevorderen. De politieke verantwoordelijkheid voor het (al dan niet) handhavend optreden in een concreet geval blijft uiteraard berusten bij het college (of de burgemeester zelf, in de gevallen waarin hij zelf het bevoegde orgaan is).

6.3. Bestuurlijke verbeterpunten

6.3.1. Profielschets

De profielschets die de gemeenteraad maakt in het proces om tot de benoeming van een burgemeester te komen, geeft aan wat voor type burgemeester er voor de betreffende gemeente nodig is en aan over welke competenties de nieuwe burgemeester moet beschikken. Het is opvallend dat in de praktijk de profielschets niet altijd weergeeft wat er echt van een burgemeester wordt verwacht. In sommige gemeenten overheerst de openbare orde- en veiligheidsportefeuille (door maatschappelijke problemen, dan wel door functionele rollen bijvoorbeeld daar waar de burgemeester ook korpsbeheerder is of voorzitter van de veiligheidsregio), maar dit komt niet of nauwelijks in de profielschets naar voren.

Dit betekent dat gemeenteraden nog scherper moeten letten op het realiteitsgehalte van de profielschets. De openbare orde- en veiligheidsportefeuille van de burgemeester is daarbij een elementaire component. De kern van de bijbehorende taken en bevoegdheden is vastgelegd in de Gemeentewet en derhalve niet vrijblijvend. Juist vanuit het eenhoofdige gezag van de burgemeester zijn deze niet-uitwisselbare taken en bevoegdheden bij hem neergelegd. Benadrukt zal worden het belang dat de profielschets standaard een wezenlijk deel aan de openbare orde en veiligheidstaak van de burgemeester wijdt. Een robuuste standaardtekst zal daartoe worden opgesteld in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Deze kan naast de andere instrumenten die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanreikt (de circulaire procedureregels benoeming burgemeester¹⁰ en de brochure procedure benoeming burgemeesters¹¹) worden gebruikt. Het bij het opstellen van de profielschets van de burgemeester laten meedenken door de korpschef of districtschef kan leiden tot belangrijke inzichten.

¹⁰ Circulaire van 4 november 2005, BK 2005-278431, zie ook www.hoewordikburgemeester.nl.

¹¹ Brochure van mei 2006, 26529-3571/GMD31.

6.3.2. *Verhouding burgemeester - gemeenteraad*

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en vervult in dat opzicht een brugfunctie naar het college (en terug). De burgemeester is voor zijn eigen portefeuilles verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad (artikel 180 Gemeentewet). Net als de samenleving is ook de politiek, en daarmee ook gemeenteraden, mondiger en veeleisender geworden. Een goede relatie tussen gemeenteraad en burgemeester is van groot belang voor een vitaal, en tegelijk stabiel gemeentebestuur.

In de praktijk blijkt dit niet altijd gemakkelijk en stelt dit hoge eisen aan een burgemeester. De burgemeester heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat hij de gemeenteraad meeneemt in zijn beleid, tijdig informeert en rapporteert. Juist ook op het terrein van openbare orde en veiligheid, nu de burgemeester op dat vlak meer bevoegdheden heeft. De burgemeester oefent zijn bestuursmacht dicht bij de burger uit, gecontroleerd door de gemeenteraad. Dat de burgemeester verantwoording aflegt over het gebruik van zijn bevoegdheden is van groot belang voor de vertrouwensbasis tussen de raad en de burgemeester.

In de verhouding tussen raad en burgemeester speelt ook het functioneringsgesprek een belangrijke rol. Het is de verantwoordelijkheid van raad en burgemeester samen dat er functioneringsgesprekken worden gehouden. Het initiatief ligt in principe bij de raad. Neemt de raad het initiatief niet, dan is het aan de burgemeester om dat te doen. Functioneringsgesprekken zijn wederkerige gesprekken tussen burgemeester en raad. De gesprekken zijn belangrijk om de samenwerking tussen burgemeester en raad – en daarmee de kwaliteit van het bestuur – te versterken. Het functioneren van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid kan hiervan onderdeel uitmaken. De handreiking functioneringsgesprek burgemeester van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹² kan bij de voorbereiding en het voeren van functioneringsgesprekken goede dienst bewijzen.

6.3.3. *Professionalisering*

De afgelopen jaren is er een professionaliseringsslag gemaakt ten aanzien van de facilitering van het burgemeestersambt. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters organiseert opleidingen voor burgemeesters die in onderwerp variëren van “doelgericht spreken” tot “bestuurlijk handhaven” en van “omgaan met de media” tot “leiderschap”.

Lang niet alle burgemeesters zijn vanaf de eerste dag van hun burgemeesterschap op de hoogte van hun taken en wettelijke bevoegdheden waar het openbare orde en veiligheid, rampen en crises betreft. Gelet op de zwaarte en het belang van deze portefeuille zou dat wel moeten. Het is dan ook van evident belang dat de burgemeester deze bevoegdheden vanaf het moment van diens aantreden kan uitoefenen op een wijze die vertrouwen geeft aan de bevolking. Mogelijkheden hierbij zijn simulaties, crisisoefeningen, intervisie en coaching door ervaren burgemeesters. Van belang is dat de vrijblijvendheid van dit type trainingen verdwijnt. Het optreden van de burgemeester in het veiligheidsdomein vereist vooral inzicht en scherpte in het handelingsperspectief. Daarop zal veel geoefend moeten worden. Het opleidingsprogramma zal hierop worden aangevuld. In samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zal de doelstelling worden

¹² Handreiking van juni 2008, 29444/2672-GMD31.

gerealiseerd om alle burgemeesters vanaf de start van hun ambtstermijn geëquipeerd van start te laten gaan.

6.3.4. Eerste loco-burgemeester

Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt zijn ambt waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder, aldus artikel 77 Gemeentewet.¹³ Formeel besluit het college van burgemeester en wethouders over de aanstelling van de eerste loco-burgemeester, materieel wordt dit bij de college-onderhandelingen bepaald. Vaak is de belangrijkste wethouder van de grootste collegepartij de eerste loco. Vaak betreft het een politieke afspraak waar de burgemeester min of meer buiten staat. De functie van de eerste loco-burgemeester is belangrijk. Hij moet, net als de burgemeester zelf, volledige kennis hebben van zijn taken en bevoegdheden en daar ook naar kunnen handelen. Ook een loco-burgemeester moet voorbereid en toegerust zijn op het adequaat kunnen aanpakken van bijvoorbeeld openbare orde verstoringen of rampen.

De rol van de burgemeester bij collegevorming behoeft versterking. Hij moet immers met de nieuw te benoemen wethouders samenwerken en het collegeprogramma uitvoeren. Nu wordt de burgemeester slechts geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen en mag hij daarover zijn opvattingen geven. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beziet of hiertoe een concreet voorstel tot wetwijziging kan worden gedaan. Bij het aanwijzen van de loco-burgemeester kan beter gelet worden op het hebben van de hiervoor benodigde competenties. Ook zal de loco-burgemeester, net als de burgemeester, in de sfeer van opleidingen zo snel als mogelijk na zijn aantreden al het benodigde volgen. In beginsel zijn gemeenten hiervoor zelf verantwoordelijk.

6.3.5. De ondersteuning van de burgemeester

De burgemeester moet kunnen terugvallen op ambtelijke ondersteuning die niet alleen in omvang, maar ook in kwaliteit, in staat is hem adequaat te adviseren. De tijden dat de medewerker algemene zaken een halve dag in de week kan besteden aan openbare orde en veiligheid en andere burgemeestersbevoegdheden en de rest van de week aan tal van andere gemeentelijke taken, liggen, ook in de kleine(re) gemeenten, achter ons.

Het is aan de gemeenten om hierin te investeren. Daar waar de capaciteit beperkt is, ten gevolge van schaalgrootte en formatieruimte, zouden gemeenten via samenwerking op regionaal niveau meer kennis vanuit andere gemeenten kunnen binnenhalen om de burgemeester van advies te dienen. Ook mogelijkheden van intergemeentelijke (collegiale) intervisie zou tot verdere versterking van de staf van de burgemeester kunnen bijdragen.

Daarnaast is een goede verhouding met de gemeentesecretaris belangrijk. Deze ambtenaar fungeert doorgaans, naast zijn rol als hoofd van de secretarie of de bestuursdienst ook als eerste adviseur van de burgemeester, ook en vooral bij veiligheidsgerelateerde aangelegenheden. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke diensten die het veiligheidsbeleid uitvoeren of bij crises aan zet zijn. In de grotere gemeenten bestaat naast de gemeentesecretaris ook de functie van directeur veiligheid.

¹³ Met uitzondering van het voorzitterschap van de raad.

7. Wat betekent dit voor de bevoegdheden van de burgemeester?

De burgemeester moet beschikken over bestuurlijke kwaliteiten en een gedegen informatiepositie, een goede verhouding met de gemeenteraad en een adequate staf. Om bepaalde problemen te kunnen aanpakken dient hij uiteindelijk ook bevoegdheden te kunnen gebruiken. Deze bevoegdheden manifesteren zich op het terrein van de openbare orde en veiligheid, maar ook daarbuiten. Onderstaand een schets van deze bevoegdheden.

7.1. Bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV)

Het betreft hier tal van aangelegenheden, zoals de bestrijding van brand, rampen en zware ongevallen en het voorkomen van wanordelijkheden, het treffen van (nood)maatregelen e.d. De kern hiervan is terug te vinden in de artikelen 172 tot en met 176a van de Gemeentewet. Daarnaast beschikt de burgemeester over tal van andere bevoegdheden zoals in het kader van de Wet openbare manifestaties, de machtiging tot inbewaringstelling in het kader van de wet BOPZ en de sluiting van woningen via artikel 13b Opiumwet. Het afgelopen decennium zijn de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en veiligheid in de Gemeentewet verder uitgebreid: sluiting van panden (artikel 174a), bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a), cameratoezicht op openbare plaatsen (artikel 151c) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (artikel 151b). Sinds 1 januari 2009 beschikt de burgemeester, krachtens de vastgestelde wet tijdelijk huisverbod, over de bevoegdheid om plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen (Stb. 2008, 484).

Nieuwe OOV-bevoegdheden zijn in aantocht c.q. worden onderzocht:

- a. Op grond van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast¹⁴ kan de burgemeester, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, maatregelen opleggen aan een persoon die herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of in de groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad. Deze maatregelen kunnen bestaan uit een (langdurig) gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod. Ook kan de burgemeester in het belang van de openbare ordehandhaving een maatregel uitvaardigen naar degene die het gezag uitoefent over een kind van beneden de twaalf jaar in het geval deze herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde heeft verstoord.¹⁵;
- b. In het Actieplan overlast en verloedering is een voorstel inzake de uithuisplaatsing van overlastgevende gezinnen in het belang van de openbare orde aangekondigd¹⁶;

¹⁴ Kamerstukken II, 31 467.

¹⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 467, nr. 15 (amendement Kuiken).

¹⁶ Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 130, Actieplan Overlast en Verloedering, 10 maart 2008. Daarnaast noemt het Actieplan twee andere bevoegdheden voor de burgemeester: een doorzettingmacht naar instellingen in de jeugdketen en de gedwongen opvoedingsondersteuning. Deze komen aan de orde in paragraaf 7.2 van deze notitie.

c. In aansluiting op de aanbevelingen in het rapport “Bestuur, recht en veiligheid”¹⁷ zullen de mogelijkheden voor preventief fouilleren op drugs en de introductie van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding verder worden onderzocht.

De onder b en c. genoemde bevoegdheden kunnen worden beschouwd als het “doorontwikkelen” van al bestaande bevoegdheden. De bevoegdheid inzake preventief fouilleren op wapenbezit en bestuurlijke ophouding zijn al in de Gemeentewet verankerd. Het uithuisplaatsen van asociale gezinnen heeft ook een relatie met sluiting van woningen in het belang van de openbare orde (artikel 174a Gemeentewet).¹⁸

Ruim anderhalf jaar geleden hebben de onderzoekers in het - op 1 oktober 2007 afgesloten - rapport “Bestuur, recht en veiligheid” geconstateerd dat er op het terrein van bevoegdheden ter zake van ordehandhaving en terrorismebestrijding geen noodzaak c.q. behoefte bestaat aan een intensieve uitbreiding van al bestaande bevoegdheden op het OOV-terrein (daarbij inbegrepen de toen al op stapel staande wetgeving inzake het tijdelijk huisverbod, de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid en de maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast). Op enkele terreinen hebben de onderzoekers een uitzondering gemaakt op deze conclusie.¹⁹ Het kabinet heeft de onderzoekers in hun bevindingen gevolgd en geoordeeld dat met de naderende wetgeving het palet aan OOV-bevoegdheden nagenoeg compleet is.²⁰

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 veiligheidsterrein is nooit een dichtgetimmerd en statisch geheel.²¹

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.

¹⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 24 april 2008.

¹⁸ In de jurisprudentie over artikel 174a Gemeentewet komen namelijk ook gevallen voor waarbij dit artikel is toegepast om burenruzies aan te pakken.

¹⁹ Namelijk de introductie van een “lichte” bestuurlijke ophouding, een preventieve fouilleerbevoegdheid op drugsbezit en een bevoegdheid tot uithuisplaatsing van van asociale gezinnen vanwege verstooring van de openbare orde.

²⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 24 april 2008 (kabinetsreactie op COT-rapport).

²¹ Zie noot 20. Vergelijk ook de opvatting van de onderzoekers “(...) dat de huidige problematiek van openbare orde en terrorismebestrijding voor betrokkenen zodanig is dat de bestaande bevoegdheden of combinatie van bevoegdheden voldoende is. Indien vragen opkomen over nieuwe bevoegdheden is het wenselijk eerst goed te bezien of met de bestaande bevoegdheden – al dan niet in combinatie – het probleem ook adequaat kan worden opgelost (...).” (Rapport “Bestuur, recht en veiligheid”, pag. 272).

7.2 Bevoegdheden buiten het OOV-terrein; veiligheid in den brede (leefbaarheid)

Voor bevoegdheden op het terrein van openbare orde is de Gemeentewet het meest geëigende kader. De bevoegdheden van de burgemeester buiten dit klassieke terrein zijn soms ook in de Gemeentewet geregeld, soms in sectorale wetten (jeugdzorg, onderwijs) en soms in wetgeving sui generis (zoals bij de wet tijdelijk huisverbod). Burgemeesters en andere geïnterviewden²² geven aan dat de samenhang tussen deze bevoegdheden, en als gevolg daarvan ook de toepassing van die bevoegdheden, niet altijd even inzichtelijk is. De komende jaren wordt gezien of een generiek ‘parapluie-artikel’ in de Gemeentewet voor de bevoegdheden van de burgemeester buiten het klassieke openbare-ordeterrein een meerwaarde heeft.

Maatschappelijke incidenten, ontspoorde gezinnen, probleemjongeren; veel burgers ervaren in hun buurt de gevolgen als de begeleiding ontbreekt en niet tijdig wordt ingegrepen. Veel van deze problemen zijn niet te kenschetsen als een openbare ordeprobleem in enge zin.

Vraagstukken rondom jeugd, gezinnen, zorg, leefbaarheid, overlast en veiligheid, verslaving komen in eerste instantie aan de orde binnen het college van burgemeester en wethouders. Het college is ook in staat om afspraken te maken over de aanpak van dergelijke vraagstukken, zo nodig met medewerking van instellingen, bedrijven, burgers en dergelijke. Het wetsvoorstel integraal veiligheidsplan / regierol gemeenten geeft de gemeenten een vooraanstaande positie. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat, voor zover mogelijk, ter uitvoering van het veiligheidsbeleidsplan, concrete afspraken worden gemaakt met de lokale partners in het kader van het veiligheidsbeleid. In de aanpak van maatschappelijke problemen op het terrein van jeugd, zorg en verslaving ziet het college erop toe dat een aanpak wordt ontwikkeld en in gang wordt gezet. Hoe beter de regie en de samenwerking worden georganiseerd, hoe kleiner de kans dat de problemen zullen escaleren.

Niettemin kunnen zich problemen voordoen die – als niet wordt ingegrepen – op den duur kunnen leiden tot openbare ordeproblemen of acute crisissituaties. Buiten zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid treedt de burgemeester ook naar voren bij zaken in gevallen in allerlei “grijze gebieden”, zoals bijvoorbeeld op het terrein tussen openbare orde en zorg (verslaving, geestelijke gezondheidszorg) en de openbare orde en jeugd. De burgemeester moet in dergelijke gevallen kunnen optreden. De ervaring van burgemeesters is dat de lokale bevolking ook in dergelijke gevallen een actief optreden eist. Vanwege het veiligheidsbelang richt men zich daarbij steeds tot de burgemeester. In verreweg de meeste gevallen kan de burgemeester daarin optreden vanuit zijn natuurlijke gezag en charisma. Het natuurlijke gezag van de burgemeester in dergelijke gevallen wordt door de veiligheidspartners niet in twijfel getrokken. Alom aanvaard is dat de burgemeester de primair verantwoordelijke is voor het lokale veiligheidsbeleid en de regie daarop.

Het kan echter voorkomen dat op het terrein tussen openbare orde en zorg (verslaving, geestelijke gezondheidszorg) of jeugd geen overeenstemming wordt bereikt of dat, ondanks gemaakte afspraken, een adequate aanpak niet van de grond

²² Zie bijlage 1.

komt. In dat (bredere) domein van veiligheid moet de burgemeester over extra bevoegdheden beschikken, in aansluiting op zijn agenderende/regisserende rol. Deze extra bevoegdheden betreffen²³:

- doorzettingsmacht naar instellingen op casusniveau
- gedwongen opvoedingsondersteuning

7.2.1. Doorzettingsmacht naar instellingen op casusniveau

Deze vorm van doorzettingsmacht is een uiterst middel voor die (uitzonderlijke) gevallen dat – ondanks gemaakte afspraken vooraf (op het niveau van het college van burgemeester en wethouders) – een gezamenlijke aanpak niet van de grond komt of waarbij sprake is van tegengestelde benaderingen. De burgemeester kan dan uiteindelijk ingrijpen op individueel casusniveau via een op te leggen dwingende aanwijzing. De burgemeester zal in zo'n geval een bepaalde instantie (dwingend) belasten met de coördinatie van de zorg. De betrokken professionals blijven in positie: de burgemeester zal nooit op de stoel van de hulpverlener zitten. Het enige wat hij wel zal doen, is aanwijzen welke instelling of hulpverlener de leiding krijgt in het traject.

Het toepassen van de doorzettingsmacht op casusniveau is geen verplichting maar een middel, dat - naar keuze van de burgemeester - in uiterste gevallen kan worden ingezet. De inzet van het middel ligt daarmee in het verlengde van de regierol van de burgemeester en zijn agenderende rol. Het instrument kan alleen al door het bestaan disciplinerend kan werken. Als de burgemeester gebruik maakt van de bevoegdheid gebeurt dit alleen in uiterste gevallen, dus alleen als andere minder vergaande middelen (escalatie naar hoger ambtelijk niveau, mildere vormen van bestuurlijke interventies via overleg) niet hebben gewerkt. De toepassing ervan is ook toetsbaar.

7.2.1. a. Doorzettingsmacht richting instellingen in de jeugdketen

In relatie tot de jeugdketen wordt de bevoegdheid van de burgemeester inzake een doorzettingsmacht op casusniveau opgenomen in het wetsvoorstel voor de Centra voor Jeugd en Gezin. Het gaat dan om ontspoorde probleemjongeren of – gezinnen, waarbij, ondanks de inspanningen van vele instellingen met hun eigen (sectorale) verantwoordelijkheid een oplossing niet in zicht komt.

7.2.1. b. Doorzettingsmacht naar andere instellingen met een publieke taak

Onderzocht wordt of de burgemeester naar andere instellingen die met een publieke taak zijn belast (bijvoorbeeld woningcorporaties) in bepaalde gevallen en ten tijde van een crisis bij probleemgezinnen of een buurt, als ultimum remedium een aanwijzing moet kunnen geven om een passende oplossing te formuleren, alsook om erin te voorzien dat de gekozen lijn wordt gevolgd. De Gemeentewet lijkt daarvoor het passende kader.

²³ Zie ook Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 130, Actieplan Overlast en Verloedering, 10 maart 2008 en Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 160, pag. 8 (Verslag van een Algemeen Overleg van. 20 mei 2008).

7.2.2. Gedwongen opvoedingsondersteuning

Langs dezelfde lijn krijgt de burgemeester een rol in verband met gedwongen opvoedingsondersteuning. Gezien het advies (voorlichting) van de Raad van State over deze problematiek²⁴ is besloten in het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen voor de burgemeester een bijzondere positie te creëren.²⁵ De burgemeester krijgt de mogelijkheid de Raad voor de Kinderbescherming op te dragen de resultaten van zijn onderzoek of een ondertoezichtstelling is aangewezen binnen twee weken voor te leggen aan de kinderrechter. De burgemeester kan dit doen in die situaties waarin een verschil van mening blijft bestaan tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de burgemeester over de vraag of een ondertoezichtstelling is aangewezen. De kinderrechter kan in dat geval ambtshalve een ondertoezichtstelling opleggen. Waar nodig kan vervolgens opvoedingsondersteuning door middel van een schriftelijke aanwijzing door het bureau jeugdzorg worden opgelegd. Overlastproblematiek kan mede de aanleiding zijn tot een verzoek ondertoezichtstelling voor zover het gaat om jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd en derhalve aan de grond voor een ondertoezichtstelling is voldaan.

7.3. Kadens voor uitoefening van bevoegdheden

Bij de toepassing van zijn bevoegdheden moet de burgemeester vanzelfsprekend rechtstatelijke eisen in het oog houden.²⁶ Voor het optreden door de burgemeester is verder van belang welk doel wordt beoogd (ordehandhaving, preventief ingrijpen en dreigende problemen in relatie tot veiligheid vroegtijdig voorkomen). De burgemeester treedt op binnen de kadens van het bestuursrecht. Het bestuursrecht is gericht op het realiseren van bestuursdoelen. Daarbij passen een handhavingstaak en bestuurlijke sancties die het realiseren van bestuursdoelen ondersteunen.²⁷

Daar waar strafrechtelijke doelen aan de orde zijn, ligt bestuurlijk optreden door de burgemeester uiteraard niet in de rede. Het Openbaar Ministerie is hier aan zet omdat daar de exclusieve verantwoordelijkheid is belegd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde omvat de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de feitelijke beëindiging, de

²⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 130, Actieplan overlast en verloedering, 10 maart 2008.

²⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 28 684, nr. 190.

²⁶ Kamerstukken II, 2009/09, 28 684, 29 754, nr. 134, Rapport "Bestuur, recht en veiligheid", pagina 75 en kabinetsstandpunt op het rapport (reactie op aanbeveling 21). Zijn bevoegdheden moeten formeel-wettelijk gelegitimeerd zijn, onderworpen kunnen zijn aan een rechterlijke controle, aantoonbaar noodzakelijk zijn, deugdelijk gemotiveerd worden mede vanwege de bewijsnoodzaak, effectief zijn voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld, wat betekent dat zij met zo min mogelijk (bestuurlijke en financiële) kosten zo maximaal mogelijk het gewenste doel kunnen realiseren, alleen gebruikt mogen worden voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld, proportioneel en subsidiair zijn, zo min mogelijk inbreuk maken op grondrechten, voldoende rechtsbescherming voor betrokkenen leveren en voldoen aan de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

²⁷ Zie noot 26, Rapport "Bestuur, recht en veiligheid", pagina 53.

vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het OM in strafzaken.

Dit alles betekent uiteraard niet dat burgemeester en Officier van Justitie hun bevoegdheden “geïsoleerd” van elkaar toepassen. Waar nodig wordt afgestemd of wederzijds geïnformeerd. Dat is van belang voor de effectiviteit van het optreden.

Burgemeester en officier van justitie hebben elkaar nodig. Een veilige, leefbare samenleving is gediend met een sterk optreden van burgemeester en officier van justitie. Het driehoeksoverleg vervult daarin een cruciale rol. In dit verband vormen op lokaal niveau “Handhaving van de openbare orde”²⁸ en “strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde” in zekere zin dezelfde kant van de medaille. Beide zijn componenten van het ruimere begrip “handhaving van de rechtsorde”.²⁹

Zoals in paragraaf 7.1 is betoogd, zal eerst tot het creëren van nieuwe bevoegdheden worden overgegaan, nadat is gebleken dat een maatschappelijk vraagstuk niet met het bestaande instrumentarium kan worden opgelost en als bestuurders blijken te geven van een urgente behoefte. Het is niet de bedoeling een rem te zetten op de mogelijkheid van nieuwe bevoegdheden in de toekomst, tegelijkertijd moet worden gewaakt voor het creëren van bevoegdheden waarin in de praktijk geen behoefte bestaat of die zo gecompliceerd zijn dat burgemeesters deze nauwelijks kunnen toepassen. Ook moet bij het creëren van nieuwe bevoegdheden steeds worden bepaald of de burgemeester wel of niet de geëigende actor is.

8. Wetsvoorstellen in voorbereiding

- Op grond van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast³⁰ kan de burgemeester, bij ernstige vrees voor verdere versterking van de openbare orde, maatregelen opleggen aan een persoon die herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of in de groepsgewijze versterking van de openbare orde een leidende rol heeft gehad. Deze maatregelen kunnen bestaan uit een (langdurig) gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod. Ook kan de burgemeester in het belang van de openbare orde handhaving een maatregel uitvaardigen naar degene die het gezag uitoefent over een kind van beneden de twaalf jaar in het geval deze herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde heeft verstoord. Het wetsvoorstel is op 7 april 2009 door de Tweede Kamer aangenomen.
- Wetsvoorstel regierol gemeenten (integraal veiligheidsplan): het wetsvoorstel waarin onder meer de bevoegdheid bij het college van burgemeester en

²⁸ Voor een precisering van het begrip “openbare orde”: zie bijlage 2.

²⁹ Zie ook artikel 2 van de Politiewet 1993 waarin de politietaak is omschreven. Deze bestaat uit de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening. De eerste taak valt uiteen in handhaving van de openbare orde (waarbij de politie optreedt onder gezag van de burgemeester) en de strafrechtelijke handhaving (waarbij de politie optreedt onder gezag van de officier van justitie) (F.C.M.A. Michiels e.a., Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993, VUGA 1997, pag. 38).

³⁰ Kamerstukken II, 2007/08, 31 467; het wetsvoorstel introduceert twee extra bepalingen die worden ingevoegd na artikel 172 Gemeentewet.

wethouders wordt gelegd om samenwerkingsafspraken met veiligheidspartners te maken, zal in het voorjaar van 2009 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

- Doorzettingsmacht burgemeester jeugdzorg. In het wetsvoorstel voor de Centra voor Jeugd en Gezin, dat dit voorjaar aan de Tweede Kamer wordt gezonden, is opgenomen dat de burgemeester in die gevallen waarin zorginstellingen in een patstelling zijn geraakt, de zorgcoördinator kan aanwijzen
- Gedwongen opvoedingsondersteuning wordt door de (kinder)rechter opgelegd. De burgemeester krijgt een aparte bevoegdheid naar de Raad voor de Kinderbescherming om een dergelijke maatregel te verzoeken. Het voornemen wordt verwerkt in het reeds in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen dat naar verwachting in april 2009 aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.
- Tijdelijke uithuisplaatsing /herhuisvesting ernstige overlastgevende gezinnen. Onderzocht is hoe dit het beste vorm moet worden gegeven. Dit heeft geleid tot het inzicht dat het al bestaande artikel 174a van de Gemeentewet de mogelijkheid biedt een woning te sluiten als vanuit die woning ernstige overlast door een gezin wordt veroorzaakt voor de omgeving. De facto betekent dit een uithuisplaatsing van het gezin. Onderzocht wordt – in samenspraak met gemeenten - of er (en zo ja, welke) aanvullende bevoegdheden nodig zijn.

Ten slotte

Een snel veranderende maatschappij vraagt om andere bestuursstijlen dan dertig jaar geleden. Er wordt veel van de burgemeester gevraagd. De burgemeester moet daarom goed toegerust zijn op zijn taken en rollen in het veiligheidsdomein. Een aantal bevoegdheden is in voorbereiding. Maar dat is, zoals deze notitie ook uitstraalt, niet het enige. De notitie heeft in ruime mate aandacht gegeven aan de bestuurlijke kwaliteiten van de burgemeester maar ook aan de bestuurlijke context waarbinnen hij opereert. In paragraaf 6.3. is een aantal bestuurlijke verbeterpunten genoemd. Die verbeterpunten aangaande de profielschets, de verhouding met de gemeenteraad, professionalisering en de eerste loco-burgemeester zullen door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gezamenlijk een vervolg krijgen.

Bijlage 1.

Geïnterviewden en deelnemers aan expertsessies

Dhr. J.D. Alsema, burgemeester gemeente Staphorst
Dhr. mr. T.P.J. Bruinsma, burgemeester gemeente Vlaardingen
Dhr. drs. H.M.F. Bruls, burgemeester gemeente Venlo
Dhr. mr. P.A.G. Cammaert, burgemeester gemeente Velsen
Dhr. drs. F.J.M. Crone, burgemeester gemeente Leeuwarden
Dhr. mr. Th. C. de Graaf, burgemeester gemeente Nijmegen
Dhr. drs. M.A.J. Knip, burgemeester gemeente Almelo
Dhr. drs. H.J.J. Lenferink, burgemeester gemeente Leiden
Mw. C.C. Leppink-Schuitema, burgemeester gemeente Montferland
Dhr. mr. J.M.L. Niederer, burgemeester gemeente Weert
Dhr. A.J. Rodenburg, burgemeester gemeente Midden-Delfland
Dhr. Jhr. mr. K.F.H. Schorer, burgemeester gemeente Renswoude
Dhr. mr. B.B. Schneiders, burgemeester gemeente Haarlem
Dhr. S. van der Tak, burgemeester gemeente Westland
Mw. A. van Vliet-Kuiper, burgemeester gemeente Amersfoort
Dhr. drs. C.M. de Vos, burgemeester gemeente Nieuwegein
Mw. G.W. van der Wel-Markerink, burgemeester gemeente Rijswijk ZH
Mw. M. Wiebosch-Steeman, burgemeester gemeente Jacobswoude (tot 1 januari 2009, thans burgemeester gemeente Hardinxveld-Giessendam)
Dhr. drs. D.J. van der Zaag, burgemeester gemeente Goes
Mw. J.N. de Zwart-Bloch, burgemeester gemeente Blaricum

Dhr. mr. G.P. van de Beek, hoofdofficier van Justitie in Dordrecht
Dhr. mr. G.Th. Hofstee, hoofdofficier van Justitie in Den Haag
Dhr. mr. H.J. Moraal, lid van het College van procureurs-generaal

Dhr. drs. E.S.M. Akerboom, korpschef Politie Noord-Brabant (tot 1 april 2009, thans Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding)
Mw. M.A. Berndsens, korpschef politie Friesland
Dhr. mr. H.P. van Essen, korpschef Politie Haaglanden

mw. S.C.C.M. Bolten, wethouder gemeente Delft
Dhr. dr. T.J. Haan, wethouder gemeente Zoetermeer
Dhr. A.V. de Kok, wethouder gemeente Oegstgeest

Dhr. prof. dr. J.C.J. Boutellier, bijzonder hoogleraar 'Safety and citizenship', VU Amsterdam
Dhr. dr. A. Cachet, universitair hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. prof. dr. mr. E.R. Muller, hoogleraar Bestuurskundige aspecten van juridische geschillenbeslechting, Universiteit Leiden
Dhr. prof. dr. (emeritus) A.B. Ringeling, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dhr. dr. L. Schaap, universitair hoofddocent, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
Dhr. prof. mr. A. E. Schilder, hoogleraar Staats- en bestuursrecht, VU Amsterdam
Dhr. prof. dr. J. de Vries, hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Bijlage 2.
Het begrip “(handhaving van de) openbare orde”

Een alomvattende omschrijving van het begrip (handhaving van de) openbare orde is in de Nederlandse en internationale regelgeving niet te vinden. De volgende noties zijn echter van belang om aldus een preciezer beeld te krijgen van wat openbare orde (handhaving) is.

1. Handhaving van de openbare orde is de zorg voor de naleving van regels, bij niet naleving waarvan deze orde en rust worden verstoord³¹. De bevoegdheid van de burgemeester omvat meer dan alleen het voorkomen en bestrijden van acute wanordelijkheden. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Gemeentewet blijkt dat de zorg voor de handhaving van de openbare orde twee elementen bevat. De burgemeester is in dit verband verantwoordelijk voor:
 - a. de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, maar ook
 - b. de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.³²
2. Onder handhaving van de openbare orde als bedoeld in de Gemeentewet kan, hoewel een wettelijke definitie ontbreekt, op basis van de literatuur, jurisprudentie en de heersende leer, worden verstaan: “het feitelijk bewaren en herstellen van de openbare orde, te weten het feitelijk bewaren en herstellen van een ordelijk en rustig verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse, voor zover dit verloop door menselijk handelen wordt beïnvloed en bepaald”.
3. Veelal zal het handhaven van de openbare orde zich afspelen in het publieke domein (de orde in de openbare ruimte), maar dit hoeft niet. Het publieke domein is de openbare ruimte. Daaronder verstaan we de ruimte waarbinnen een ieder zich in beginsel vrijelijk, zonder toestemming van een ander, mag begeven: een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek.³³
4. Ook vanuit niet-openbare ruimten kan de openbare orde worden verstoord. Er zijn plaatsen die in private eigendom zijn maar die wel regelmatig opengesteld worden voor publiek. Hierbij valt te denken aan cafés of coffeeshops, winkelcentra, voetbalstadions of terreinen voor grootschalige evenementen. Dergelijke niet-openbare ruimten worden regelmatig, al dan niet tegen betaling, opengesteld voor publiek.

³¹ MvA Gemeentewet, Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10.

³² Kamerstukken II, 19 403, nr. 16, blz. 38, Nota n.a.v. het Eindverslag: “de burgemeester hoeft niet het voorkomen van elke vorm van criminaliteit tot zijn taak te rekenen, maar hij heeft wel een algemene zorg voor preventie van criminaliteit die invloed heeft op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving”.

³³ Artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties. Kenmerkend is dat een ieder in beginsel vrij is zich op deze plaats te bevinden, zonder specifiek doel en zonder beletselen voor het betreden van de plaats in de vorm van een meldingsplicht of een toegangsprijs (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 427, nr. 3).

5. De betekenis van het begrip “openbare orde” is niet gedefinieerd. Veel hangt af van de context waarbinnen het begrip is geplaatst of leidt tot optreden. De context kan naar tijd en plaats verschillen. Het begrip “openbare orde” – en met name de vraag wanneer sprake is van verstoring daarvan – vormt een weerspiegeling van maatschappelijke, culturele en sociale opvattingen, normen en waarden die op enig moment in een samenleving de heersende zijn.
6. Pogingen in de rechtsliteratuur of de jurisprudentie om het begrip “openbare orde” te omschrijven of af te bakenen hebben tot verschillende termen geleid, zoals “het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven”.³⁴ Daarbij is het niet vereist dat er een direct en dwingend verband moet worden aangehouden met het strafbare karakter van de verstoringen van het gemeenschapsleven. Dat kan het geval zijn, maar een vereiste is het niet.³⁵
7. Wil van een verstoring van de openbare orde gesproken kunnen worden, dan zal het volgens de jurisprudentie moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan desbetreffende openbare ruimte.³⁶
8. Het optreden ter handhaving van de openbare orde heeft als vertrekpunt het optreden tegen de effecten die de openbare ordeverstoringen hebben op het gemeenschapsleven.
9. Voor zover daarbij tevens sprake is van het plegen van een strafbaar feit is dus de “aanvliegroute” dat niet het strafbaar feit op zichzelf de grondslag is om de openbare orde in het gedrang te weten (hoe strafwaardig die gedraging ook kan zijn), maar welke gevolgen het openbare leven daarvan ondervindt.
10. Handhaving van de openbare orde hoeft niet per sé in het publieke domein plaats te vinden. Wel zal steeds sprake moeten zijn van (potentieel) verstorende effecten op het gemeenschapsleven.

³⁴ Noot van Langemeijer onder arrest HR 19 januari 1962, NJ 107, blz. 423 (Geertruidenberg).

³⁵ Uit artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet blijkt dit eveneens. Dit artikel geeft de burgemeester een (lichte) bevelsbevoegdheid bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Daarbij behoeft geen sprake te zijn van overtreding van wettelijke voorschriften (in tegenstelling tot het tweede lid van artikel 172 van de Gemeentewet).

³⁶ Hoge Raad 30 januari 2007 (LJN: AZ2104).