

# **Orde en veiligheid in het publiek domein**

**onder redactie van**

**prof.dr. Arno F.A. Korsten**

**m.m.v.**

**prof.dr. Harrie Aardema, drs. Ger Arendsen,  
drs. Boudewijn Becker, lic Mimi Crijns,  
drs. Max van Luik, drs. Rob Paulussen**

*Liber amicorum voor Iwan Sewandono*

**september 2009**

## **Colofon**

Een uitgave van de Open Universiteit Nederland  
Faculteit Managementwetenschappen  
Eindredactie: prof.dr. A.F.A. Korsten  
Druk: Grafisch Centrum, Open Universiteit Nederland

@A.F.A. Korsten, Heerlen, 2009.

Deze publicatie wordt door collega's opgedragen aan

*Iwan Sewandono*

Uit dankbaarheid voor jarenlange prettige en constructieve verstandhouding, veel engagement, goed beraad en goede samenwerking aan onderwijsprogramma's, cursusontwikkeling en – exploitatie, en examinering in het kader van universitair afstandsonderwijs aan studenten, bij de faculteit Managementwetenschappen, in het bijzonder de sectie Bestuurskunde, van de Open Universiteit Nederland.

# Inhoud

## A. ESSAY:

### **Openbare orde en de veiligheid van burgers**

#### *De positie van de burgemeester*

Arno F.A. Korsten

- 1 Inleiding
  - 2 Veiligheid raakt burgers
  - 3 De risicomaatschappij en de verbreding van het veiligheidsbegrip
  - 4 Veiligheid en onveiligheid op de lokale bestuurlijke agenda
  - 5 De burgemeester en de openbare orde: bevoegdhedenarsenaal
  - 6 Taxiperikelen in Amsterdam: openbare orde en het gebruik van bevoegdheden in de praktijk
  - 7 Brede veiligheidsprogramma's
  - 8 Werk in uitvoering: over de veiligheidsregio, het veiligheidshuis en meer
  - 9 De burgemeester 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen?
  - 10 Veiligheidsbevordering effectief?
  - 11 Enkele beoordelingsaspecten van actueel veiligheidsbeleid
  - 12 Enkele conclusies
  - 13 Samenvatting
- Literatuur

## B. Statements:

### **Pas op! Onveilig!**

Harrie Aardema

### **Veiligheidshuizen**

Max van Luik

### **De veiligheidsregio**

Boudewijn L. Becker

### **Bestuurlijk mediaoptreden bij geweldsincidenten: de casus Gouda**

Rob Paulussen

### **Maakt het voor de veiligheid wat uit of de burgemeester wordt gekozen?**

Mimi Crijns

### **Veiligheid en de burgemeester als post-politieke makelaar van de angst**

Ger Arendsen

## C. Zelfkennis:

### **Kort curriculum vitae van Iwan Sewandono**

### **De binnenkant van Iwan Sewandono**

# Openbare orde en de veiligheid van burgers

*De positie van de burgemeester*

Arno F.A. Korsten

## 1 Inleiding

Bij de vorming van het kabinet-Balkenende IV is een nieuw *veiligheidsprogramma* aangekondigd. Dat leidde tot een uitwerking van een groot programma. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken uit het kabinet-Balkenende IV – Hirsch Ballin en Ter Horst - werken, als uitwerking daarvan, onder meer aan een vermindering van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Medio 2005 starten BZK en de VNG het Project '*Veilige gemeenten*'. Het primaire doel daarvan is versterking van de regierol van de gemeenten en verhoging van de prestaties van kleine en middelgrote gemeenten op het gebied van (integrale) veiligheid. Een ander onderdeel van het programma is het '*Actieplan Overlast en verloedering*'. Ook is een stevige aanpak nodig op het dossier '*Jeugd en alcohol*'; een combinatie van maatregelen is nodig uit een oogpunt van openbare orde en volksgezondheid. De bedoeling is in 2007, zo lezen we, dat gemeenten meer toezichtmogelijkheden zouden krijgen op de horeca en andere verkooppunten. Dan is er het actieplan '*Jeugd en veiligheid*', gericht op ketensamenwerking. Het kabinet heeft ook oog voor de '*Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*', waarbij het gaat om het witwassen van criminele gelden, hennepsteelt en mensensmokkel. Denk aan de maatregel: geen coffeeshops bij scholen; en doorlichting van bedrijven op integriteit (Bibob). Versterking van de *wijkgerichte inzet van de politie* is eveneens nodig. De *Veiligheidsmonitor* is een integraal onderzoek dat vanaf 2008 de sociale veiligheid in Nederland in kaart brengt. Polariserende tegenstellingen tussen groepen in de samenleving en radicalisering onder in het bijzonder moslims en rechts-extremistische jongeren vormen een groeiend probleem, zo valt in BZK-stukken te lezen. Een *actieplan* wordt begin 2007 aangekondigd. In 2007 is voorts een '*Actieprogramma Brandveiligheid*' (ABV) aangeboden naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost.

Hoewel tal van andere programma's en dossiers te noemen zijn, laat alleen al deze aanduiding zien dat rond veiligheid nationaal sprake is van *hyperactiviteit*. Een volledig overzicht is hier echter niet nodig. We geven deze aanduidingen slechts om de *context van urgentie* te schetsen voor een beschouwing over de burgemeesters, openbare orde en lokale veiligheid van burgers.

De burgemeester heeft bij de handhaving van de openbare orde een *eigenstandige* rol maar bij bepaalde lokale veiligheidsvraagstukken is het gehele college van B&W betrokken, en maakt de burgemeester dus deel uit van het collegiaal bestuur. De positie van de burgemeester met eigen taken en bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid is hier hoofdzakelijk aan de orde. Daarbij geldt dat de burgemeester functioneert in een politiek systeem van meer lagen; de burgemeester is soms afhankelijk van de rijksopstelling, zoals zal blijken.

Dat openbare orde en veiligheidsbeleid een belangrijk onderdeel is van de taak van de burgemeester leidt geen twijfel. Zo zegt de burgemeester van Utrecht Wolfsen dat ... hij zich na een media-affaire over een onwelgevallig stuk over een huisvestingsvergoeding weer volledig richt op zijn burgemeesterschap en 'met name de veiligheidsvraagstukken van de stad' (Vk,180709).

### **Vraagstelling**

De centrale vraagstelling luidt:

Hoe ontwikkelt het werken aan de gemeentelijke bevordering van veiligheid voor burgers zich vanuit de positie van de burgemeester gezien? Blijken zal dat de burgemeester over steeds meer bevoegdheden beschikt. Deze kan uit een oogpunt van 'openbare orde' tal van beslissingen nemen. Als de burgemeester steeds meer aanspreekpunt voor openbare orde en veiligheid wordt en wellicht zelfs 'veiligheidsbaas' in de ogen van minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken kan hij dan een probleem als de taxiperikelen in Amsterdam oplossen of is de burgemeester toch een functionaris met 'gebonden handen' die moet functioneren in een taxibestel? Blijken zal dat de burgemeester inderdaad met handen gebonden is en beperkte

manoeuvrerruimte heeft. Maar de verwachtingen ten aanzien van burgemeesters nemen niet af. Zijn er actualiteiten die de burgemeester in een betere positie plaatsen? Laten we de context bezien waarin de burgemeester functioneert. De burgemeester neemt deel aan de veiligheidsregio, wordt aangesproken in het kader van de komst van veiligheidshuizen en heeft te maken met 'partners in veiligheid'. Intussen wordt de burgemeester ook meer en meer geïnformeerd over ex-gedetineerden en tbs'ers die terugkeren in de gemeente. Wat kan de burgemeester doen? Is deze niet ook vanuit die context meer en meer overvraagd? Wordt de burgemeester overvraagd in een wereld waarin de 'veiligheidsutopie' van overtrokken verwachtingen volop rondwaart, alsof elk risico uitgebannen kan worden?

Deze vragen zijn te zien in relatie tot burgers die steeds meer bestuurlijke inzet vragen om veiligheid te bevorderen en vooral niet weg te kijken of traag te reageren als zich (veiligheids) problemen aandienen.

### **Bronnen**

Onze beschouwing is gebaseerd op het bestuderen van tal van documenten - zoals veiligheidsprogramma's van vele gemeenten, APV's, begrotingen en evaluaties -, het beluisteren van speeches van bewindslieden, gesprekken met Haagse ambtenaren en burgemeesters in den lande en een directeur van een veiligheidshuis, en op het zelf bijwonen van tal van vergaderingen in het kader van regionaal beraad in een politieregio en veiligheidsregiokader. Dat niet alleen. Ik heb ook twee burgemeesters geraadpleegd: die van Wijdmeren, later Purmerend, en die van Hengelo. Zij nemen dagelijks besluiten op het vlak van veiligheid. Om daarvan 'profijt' te trekken in de reflectie zijn enkele weekboeken bijgehouden. Onderdelen van deze verslagen zijn verwerkt in het navolgende betoog.

Om de burgemeester te introduceren, geven we hier enkele dagen weer uit het dagboek van de burgemeester van Wijdmeren, van eind 2008.

#### ***Uit een dagboek van een burgemeester, eind 2008***

*Dag 1: Een vergadering van het Regionaal college. Op de agenda staat onder meer de ontwikkelingen in het politiebestedel. Voor onze regio zou dit een fusie met een ander regionaal korps kunnen betekenen. Het vervelende is dat de minister geen inhoudelijke argumenten voor een fusie aandraagt. Alleen de omvang van het korps is te beperkt. Te beperkt voor wat? Ons korps voldoet aan alle gestelde prestatie-indicatoren. Dat kunnen niet alle korpsen zeggen.*

*Ook de politie-inzet tijdens oud en nieuw komt aan de orde. De politie zal in opgeschaalde vorm opereren. Prima, maar er moet ook oog zijn voor lokale verschillen. Ik merk, dat zoiets niet altijd vanzelfsprekend is.*

*De politie jaagt ook al enige tijd op illegaal vuurwerk.*

*Ik breng ter sprake, dat ik gebruik zal maken van art. 174a van de Gemeentewet om een woning te sluiten in verband met overlast door een bewoner.*

*Dag 2: Ik heb een bespreking met mijn wijkteamchef in aanwezigheid van mijn ambtenaar oov. Aan de orde komt de uitvoering van de afspraken voor oud en nieuw. Ook is een succes te melden. Een buitenlandse bende die stelselmatig woninginbraken uitvoerde, is opgepakt. De politie heeft met goede recherchewerk en posten de daders te pakken gekregen.*

*In het tot dusverre veilige dorp betekenden de inbraken veel. De vangst van de boeven wordt met veel instemming begroet.*

*Dag 3: Er is al dagen sprake van vorst. De ijsgekte begint te groeien. Sommige schaatsers nemen onverantwoorde risico's. Een man van 64 jaar is door het ijs gezakt en bijna verdronken. De draaiboeken worden uit de kast gehaald. Waar begint de verantwoordelijkheid van de gemeente?*

*Dag 4: Ik heb overleg met de politie en medewerkers van de gemeente over te nemen verkeersmaatregelen in verband met de te verwachten toestroom van schaatsers.*

*Wij krijgen bericht, dat vier mensen door het ijs zijn gezakt op de Loosdrechtse Plassen. Met gevaar voor eigen leven zijn zij door omwonenden gered. Hulpverleningsdiensten komen ter plaatse. Een helicopter wordt ingezet, maar dan zijn de schaatsers al van het ijs gehaald. De gedachte om de kosten in rekening te brengen komt in mij op.*

*Dag 5: Oud en nieuw is relatief rustig verlopen. Maar wat is rustig? Er is toch een aantal vernielingen, zoals verkeersborden en brievenbussen. Een man is opgepakt wegens het bezit van illegaal vuurwerk en het beledigen van de politie. Elk jaar maken wij een inventarisatie van de vernielingen met bijbehorend prijskaartje.*

*In de middag volgt overleg met het bestuur van een ijsclub over de ijsdrukte. In het dorp is ook een markt voorzien. In goed overleg nemen wij verkeersmaatregelen die goed blijken te werken. De*

*politie controleert streng op de doorgaande wegen. Parkeren vindt plaats in de berm en op de weilanden. Kunnen de boeren ook wat verdienen. Er is weliswaar strijd met de formele bestemming, maar niemand vindt dat erg. Integendeel, wij zijn blij met deze oplossing.*

*Dag 6: Een verkeersongeval op de provinciale weg. Een jonge vrouw van 28 jaar raakt van de weg en botst tegen een tegenligger. Zij is op slag dood. Ik laat mij informeren over de toedracht.*

*Dag 7: De redders van de Loosdrechtse Plassen huldig ik op het gemeentehuis. Zij komen met hun hele gezin. Er is veel belangstelling van de pers. Ook de regionale TV is aanwezig en zorgt voor een directe uitzending. Het is goed inwoners met moed en burgerzin in het zonnetje te zetten. Ook een vertegenwoordiging van de hulpverleners is aanwezig. Persoonlijke verhalen geven de bijeenkomst een extra dimensie.*

*Dag 8: De ijsdrukte zorgt voor de komst van tienduizenden schaatsers. Parkeren is een fikse opgave, maar gaat in het algemeen goed. De schaatsers zijn gefixeerd op het ijs, maar ook aanspreekbaar. De ijsclubs zetten vele verkeersregelaars in. Met succes.*

*Nationale televisie besteedt veel aandacht aan de ijsgekte in de gemeente. De burgemeester moet veel uitleggen. De sfeer is goed. Wel zijn er vele botbreuken. De ambulancediensten en ziekenhuizen draaien overuren.*

*Dag 9: Morgen vindt een klassieke natuurijswedstrijd plaats. De voorbereidingen zijn in volle gang. Ik heb goed contact met de organisatie. De belangstelling van de media is groot. De politie moet de diensten omzetten, maar het lukt.*

### **Indeling**

De indeling is als volgt. We gaan hier kort in op de betekenis van veiligheid voor burgers, de gegroeide verbreding in het denken over veiligheid, de urgentie van veiligheidsbeleid, en komen daarna uit bij taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde, de dynamiek bij de keuze van de burgemeester in een concreet geval. Daarna gaan we in op Bibob, de veiligheidsprogramma's en op enkele praktijkvraagstukken die zich in het leven van alle dag van burgemeesters nog meer afspelen. Vervolgens komen we tot de beoordeling van enkele experimenten, zoals met cameratoezicht. Is de burgemeester de werkelijke veiligheidsbaas of een spil tussen partners in veiligheid?

## **2 Veiligheid raakt burgers**

De publieke ruimte bestaat uit tal van locaties, zoals openbare wegen, pleinen, de toegangswegen naar voetbalstadions, taxistandplaatsen. Is het altijd pais en vree in die publieke ruimte? Voetbalvandalen kende Nederland in 1950 en 1960 niet of nauwelijks, 'risicowedstrijden' in het betaald voetbal evenmin. Van het woord 'steward', een clubfunctionaris die supporters begeleidt, had nog vrijwel niemand gehoord. Een besluit van een burgemeester om een wedstrijd op een bepaalde dag of uur niet te laten doorgaan vanwege risico's op verstoring van de openbare orde als gevolg van mogelijke supportersrellen in en rond het stadion, was in die jaren een 'non-issue' en over 'stadionverboden' werd toen al helemaal niet uitgesproken. Voetbalsupporters dromden toen in het stadion nog gewoon rondom het voetbalveld samen en bleven doorgaans zonder morren op gepaste afstand van 'de lijnen', zonder dat hekken tussen veld en publiek nodig waren. Supportersrellen of 'haatzaaiende' of anderszins onwelvoeglijke spreekwoorden in stadions gericht tegen bepaalde bevolkingsgroepen (' Hamas, hamas, alle joden aan het gas!') of scheidsrechters waren toen nog geen onderwerp voor burgemeesters noch voor voetbalbestuurders. Dat zou sterk veranderen (Cachet en Muller, 1991). Menige vader bezoekt met zijn zoon (of dochter) van pakweg 10 jaar sinds de jaren tachtig geen wedstrijd in het betaald voetbal meer, bevreesd als men is om 'onder de voet gelopen te worden', tussen ruwe en schreeuwende supporters – al of niet de 'harde kern' - te staan, of zelfs tussen vechtende supportersgroepen te belanden, waarvan sommigen delen van stadiontribunes 'verbouwen'. Geen toonbeeld van een geschikte context om een kind op te voeden of plezier aan sport te laten beleven? Is er reden voor ongerustheid? Sommigen zullen minder vrees kennen maar dat onaanvaardbaar voetbalvandalisme bestaat, is zeker. Ook bepaalde sportjournalisten besloten jaren terug al zich niet meer in stadions te vertonen.

Voetbalvandalisme is al enkele decennia een politiek en bestuurlijk onderwerp. Bij voetbalwedstrijden, of op weg daar naartoe, is veelal sprake van verstoring van de openbare orde en/of het plegen van strafbare feiten. Dus zijn maatregelen nodig. Clubs, KNVB, justitie, politie en gemeenten spraken in 1997 af voor ieder seizoen een convenant te sluiten met afspraken over

regelingen rond wedstrijden. Tijdens de seizoensvoorbereiding zou moeten worden vastgesteld welke duels risicowedstrijd zijn. Veel heeft het niet mogen baten.

Is de burgemeester volgens de Gemeentewet betrokken? De burgemeester gaat over politie-inzet. De politie-inzet in Haarlem is in het voetbalseizoen 2006-2007 gemiddeld 87 uur *per* thuiswedstrijd van de plaatselijke FC - die in de eerste divisie speelt – geweest. Die van Ajax, uitkomend in de eredivisie, 808 uur *per* wedstrijd. Lees: 200 politiemensen hebben vier uur dienst per wedstrijd; in de praktijk maken sommigen meer uren, anderen minder. Er is per betaald voetbalwedstrijd dus veel politie op de been. Tijdens de rellen rond Ajax2-Utrecht op 29 maart 2002 moesten 350 agenten in actie komen. Commissaris van politie Van Riessen van Amsterdam op 3 april 2002: *‘Krankzinnig dat we zo in beslag genomen worden door voetbalvandalen. De grens is bereikt’*(NRC, 030402).

Het supportersgeweld (‘hooliganism’) is de afgelopen decennia gestegen, heeft zich verplaatst naar buiten de stadions (bij voorbeeld langs snelwegen), is minder voorspelbaar geworden en heeft zich geleidelijk - volgens onderzoek van het Crisis Onderzoeksteam (COT) - vermengd met andere typen ordeverstoringen, zoals bij concerten. ‘(On)veiligheid’ *verschuift* dus in de tijd en wordt zeker niet minder complex. Burgemeesters van grote steden houdt dit toenemend bezig. Als Ajax thuis voetbalt, moet de Amsterdamse burgemeester alert zijn.

### ***Verwachtingen en roep om actie***

Veiligheid beperkt zich niet tot politieoptreden op straat, rondom taxistandplaatsen, stadions of waar dan ook, maar is veel breder, zoals nog zal blijken. Veiligheid is bij uitstek een gebied waar burgers *prestaties* van de overheid verwachten, zoals minister Ter Horst in 2009 zei ten overstaan van de burgemeesters van Nederland. Veiligheid is immers iets dat direct aan mensen raakt: hun persoon zelf, hun vertier, hun relaties, hun woning en woonomgeving, hun activiteiten in de publieke ruimte. Als sinds een aantal jaren is er een luide roep om *zichtbaar* en *snel* overheidshandelen ter zake (on)veiligheid. Van burgemeester en politie worden acties en afwegingen verwacht.

*Neem voetbal of eenmalige evenementen. De grote inzet van politiecapaciteit bij dergelijke evenementen gaat natuurlijk ten koste van inzet op andere fronten, zoals korpschefs en burgemeesters volop erkennen. Sommige burgemeesters van de grote vier steden schreven publiekelijk en vertelden ons persoonlijk dat de politie-inzet bij voetbalwedstrijden al lang ver de grens van het financieel acceptabele heeft overschreden, zeker ook als in ogenschouw genomen wordt dat deze inzet ten koste gaat van inzet op andere plaatsen. Maar een oplossing ontbreekt, want openbare orde is volgens clubbestuurders een overheidszaak waarvoor men niet wenst te betalen.*

Burgemeesters zien en voelen dat het *politiek-bestuurlijk belang* van veiligheid na 2000 *in brede zin* verder is gestegen. Verzoeken om interviews wijzen daar ook op. Burgemeesters nemen maatregelen, stoten daarbij soms op grenzen of zoeken de grenzen van een aanpak op. De laatste jaren is daarom voor een veiligheidsbevorderende aanpak gericht op veiligheid een steviger fundament gezocht en zijn grenzen verlegd. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om veroorzakers van ernstige overlast aan te pakken met gebiedsverboden, groepsverboden en een meldingsplicht. Ook zijn er bestuurlijke mogelijkheden gekomen om de vinger te krijgen achter criminele activiteiten. Iedere burgemeester kan hier met de Wet Bibob in de hand maatwerk plegen en dus op zijn of haar eigen wijze invulling aan geven. En er wordt volgens het rapport *‘Geen deuren maar daden’* van de commissie-Van de Donk (2009) gezocht naar mogelijkheden om drugsgebruik via coffeeshops anders te reguleren, mogelijk met een pasjessysteem, een volgens de burgemeester van Maastricht bemoedigende ontwikkeling. Wat de kabinetsopstelling wordt, moet worden afgewacht.

De bestuurlijke aanpak wint terrein. Maar niet alles laat zich vertalen in positieve cijfers. De aanpak van overlast en verloedering stagneert. ‘We streven naar 25 procent vermindering in 2011, maar tot nu toe zien we slechts een vermindering van zo’n 15 procent. Er zal dus een flinke schep bovenop moeten’, aldus minister Ter Horst in 2009 in een toespraak voor de burgemeesters van ons land.

### **3 De risicomaatschappij en de verbreding van het veiligheidsbegrip**

Voetbalvandalisme is een betrekkelijk nieuw onderwerp op de veiligheidsagenda, want voetbal als balspel bestond in 1800 nog niet en ook in 1960 waren er geen supportersrellen. (On)veiligheid is in



de Lage Landen van oudsher echter een *'hot item'* maar dan veiligheid in *een bepaalde zin*. De Lage Landen, waarvan grote delen onder NAP-niveau liggen, zijn historisch gezien namelijk vaak bedreigd door water en stormvloed. We kennen daarom de waterschappen, met onder meer met een beschermende taak, de zeeweringen en later de Deltawerken. We hebben in ons land niet altijd preventief kunnen opereren of ermee kunnen volstaan. Wie kent bij voorbeeld niet de *watersnoodramp* uit 1953 die noopte tot evacuatie en later tot herstel en verdere maatregelen om de noden op te vangen en de kans op een volgende ramp te beperken.

Nederland heeft niet alleen te maken gehad met door ligging beïnvloede of opgeroepen *veiligheidsrisico's* maar ook met tal van andere veiligheidsvraagstukken, zoals bij voorbeeld de mond- en klauwzeerepidemie. Het voorkomen van dierziekten heeft dan ook de aandacht gehad van de overheid, die daartoe een organisatie als de Algemene Inspectiedienst (AID) oprichtte, die controles uitvoerde op in te voeren vee en vlees, op de visvangst en op opslag en omgaan met bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw. Nederland kent ook andere organisaties met andere taken. Denk aan de lokale BB, de bescherming bevolking, later vervangen door een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie, en de nationale Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, later AIVD).

### ***Risicomaatschappij***

De historisch gegroeide rol van de overheid op het gebied van veiligheid bevorderende arbeidswetgeving, gezondheidszorg, land- en tuinbouw, verkeer en waterstaat, voetbal en rampenbestrijding kende recent nog een verdere ontwikkeling. Veiligheidsvraagstukken doen zich tegenwoordig breder voor. Er wordt gesproken van de *'risk society'* (Beck, 1992). Burger en bestuur lopen risico's op een uiteenlopend geheel aan bronnen en verschijnselen, dat verder reikt dan 'rampen, rellen en gijzelingen'. Te noemen zijn:

- Water: hoogwater, vergiftigings- of besmettingsgevaar;
- Bodem en lucht: ernstige bodem- en luchtverontreiniging;
- Bouw: instortingsgevaar, verzakkingen;
- Energie, verkeer en brandstof: stroomstoringen, vervoer gevaarlijke stoffen, benzeenlekkages, ongelukken in het wegverkeer, op het water, in de lucht en op het spoor;
- Opslag: vuurwerk, kernenergieafval, etc.;
- Vuurgevaar: onder andere bosbranden;
- Dieren: dierziekten, zoals vogelpest, mkz, blauwtong, etc.;
- Voedsel: bedreigingen van de voedselveiligheid door dierziekten of andere oorzaken (BSE?);
- Protestuitingen: demonstraties, opstootjes bij marsen;
- Criminaliteit en terrorisme: gijzelingen;
- Verstoring van sociale verhoudingen: zinloos geweld, pestgedrag, rellen, opstootjes, bendevoorming, moskeebranden;
- Overlast: wegpesten wijkbewoners; intimidatie door hangplekjongeren;
- Evenementen: festivals, voetbalstadionveiligheid.

Tegenwoordig worden ook experimenten met DNA-manipulatie tot de *risk society* gerekend. Maar niet alleen dat. Er valt ook te denken aan wegbereiders voor ongelukken en calamiteiten zoals bij voorbeeld bij overmatig alcohol- en drugsgebruik. De variëteit aan strafbaar gedrag neemt toe: criminaliteit van bendes, zinloos geweld (Tjoelker), radicaal dierenactivisme, taxigeweld, collectief gedrag om van hoge bruggen in een rivier te springen of stenen van viaducten op auto's te werpen.

### ***Veiligheidsutopie***

Er is sprake van zoveel risico's van allerlei aard dat dus gesproken wordt van een *risk society*, *een risicomaatschappij*. Risico's zullen nooit helemaal zijn in te dammen maar de eisen op *risicobeperking* in de risicomaatschappij zijn de afgelopen decennia gestegen (Beck, 1992; Korsten en Leers, 2005). Evaluaties zijn niet van de lucht: van dance festivals, van een moskeebrand in Helden, van de crisisbeheersing en vergunningverlening rond de verwoestende brand bij de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, van Bossche rellen, van koopavonden in Rotterdam, van het tegengaan van radicalisering in het stadsdeel Slotervaart. Talrijke protocollen, handleidingen en instructies verschijnen, zoals voor het veilig organiseren van evenementen, voor het tegengaan van polarisatie en radicalisering, het tegengaan van gevolgen van terrorismebestrijding en hoe te handelen op een koopavond in een grote stad. Eigenlijk vragen bijna alle situaties en processen waar sprake is van

‘mensenmassa’s’ uit veiligheidsoogpunt aandacht maar nogmaals: veiligheid nastreven omvat meer dan aandacht voor ‘mensen als lastpost’ en het handhaven van de openbare orde.

Ook het denken in termen van (*overheids*)*aansprakelijkheid* is verder tot ontwikkeling gekomen. Begrijpelijk. Rapportages van de Nationale Ombudsman laten in verschillende jaren zien dat burgers niet altijd gekregen hebben waarop ze in geval van gerechtvaardigde klachten tegen een overheidsorganisatie recht hadden.

Zullen stijgende verwachtingen niet kunnen leiden tot een *veiligheidsutopie* (Boutellier, 2002)? Dat is mogelijk en ook al praktisch. Het risico op onveiligheid is zelden of nooit tot nul te reduceren. Maar daar gaat het hier niet om. We richten ons hier op de positie van de burgemeester om waar mogelijk de veiligheid in het publiek domein in het oog te houden en de openbare orde te handhaven, problemen te voorkomen of op te lossen, en veiligheid, samen met wethouders en raad te bevorderen. Een punt vraagt nog wel aandacht voor we overgaan naar de veiligheid sec: de waarden- en normendiscussie.

### ***Waarden- en normendiscussie***

Voetbalvandalisme heeft heel veel te maken met de waarden- en normendiscussie maar kan hiermee zeker niet volledig gelijk gesteld worden. Dat geldt ook voor de taxiperikelen in Amsterdam van juli 2009 (Leidseplein) maar waarden en normen spelen wel een zekere rol. Ruwheid in de conversatie was op de taxistandplaats niet van de lucht. En spreekkoren met verwensingen bij voetbalwedstrijden zijn bekend. Nederland heeft in meer algemene zin te maken gekregen met botsingen op het gebied van waarden en normen in de publieke ruimten. Deze ontwikkeling is deels een gevolg van de individualisering, de toegenomen mondigheid van burgers en opkomen voor zichzelf, gezagsverlies en multiculturalisering (waardoor de diversiteit van waarden en normen groter werd). Niet langer is in alle contexten in de openbare ruimte voor iedereen duidelijk wat wettelijk is toegestaan en ‘wat hoort’. Bijzondere terminologie ontstond, zoals ‘moet kunnen’, ‘of iets kan, maak ik zelf wel uit!’, of ‘dit neem ik niet’. Dat er een zekere toename was in rellen, schelden, pestgedrag, intimidatie of andere uitingen van burgers naar elkaar, in opstootjes bij ordehandhaving van de politie (men richt zich tegen de politie), in verstoring van het handelen bij ongelukken (verwensingen naar ambulancepersoneel), in voetbalvandalisme, is onbetwistbaar.

Inmiddels is de *waarden- en normencrisis* in de ogen van de bijna 100.000 deelnemers aan de enquête 21.minuten.nl *groter* dan de kredietcrisis die zich in 2008 aandeede. De kritiek van veel burgers richt zich primair tegen het ongewenst gedrag van medeburgers, en secundair tegen een ‘wegkijkend’, ‘lankmoedig’ en hier en daar traag reagerend politiek bestuur dat de politie niet laat optreden of sterk gericht is op het vermijden van escalatie. De kritiek richt zich ook wel tegen het niet komen opdagen van gewaarschuwde politie (die soms ook een overmacht tegenover zich vindt), en tegen het niet (kunnen) optreden van de politie. Algemener gesteld, de openbare orde wordt niet altijd voldoende gehandhaafd in de ogen van burgers of voldoende tijdig of voldoende effectief. Of selectief gehandhaafd omdat er veel politie-inzet nodig blijkt bij voetbalwedstrijden en evenementen, die ten koste gaat van inzet op andere thema’s, zoals een korpsbeheerder uit de Randstad ons vertelde. Mogelijk wordt bestuur en politie ook overvraagd.

De andere kant van de medaille is dat er ook veel eigen verantwoordelijkheid op de schouders van burgers rust. Het kabinet accentueerde die recent in een ‘*code voor verantwoord burgerschap*’ waarin wordt opgeroepen tot het tonen van (meer) onderling respect. Burgers laten zich hier echter niets aan gelegen liggen. Ze verwachten dat de overheid waar nodig optreedt.

Over waarden en normen gaat deze beschouwing verder niet. We richten ons op veiligheid en openbare orde, steeds vanuit het perspectief van de burgemeester. Is de burgemeester belangrijk?

## **4 Veiligheid en onveiligheid op de lokale bestuurlijke agenda**

Veiligheid en onveiligheid staan na 2000 op de agenda van veel gemeentebesturen, vooral van grote steden. Vooral de gemeente Rotterdam maakte er werk van, nadat de partij ‘Leefbaar Rotterdam’, die van leefbaarheid en veiligheid een hoofdpunt in de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 had gemaakt, met een enorme overwinning uit de gemeenteraadsverkiezingen was gekomen (o.a. Tops, 2007). Ook vele andere gemeenten hebben in de programmabegroting een *programma ‘veiligheid’* opgenomen. En

menige grensgemeente startte een *coffeeshopbeleid* of brede programma's, zoals Heerlen met de *operatie-Hartslog*. Veiligheid en openbare orde vormen echter niet gewoon een nieuwe prioriteit, zoals er prioriteiten komen en gaan. De moord op Pim Fortuyn en later op Theo van Gogh brachten grote delen van de Nederlandse bevolking in een 'shock'. Hoe was dit mogelijk geweest? Had dit niet voorkomen kunnen worden?

Dat 'veiligheid' en 'openbare orde' geen gewone nieuwe prioriteiten waren, blijkt ook uit andere feiten, die de burgers raakten en bestuurders tot nadenken stemden zoals blijkt uit een grote hoeveelheid analyses. Denk aan de Bijlmerramp, als gevolg van een neergestort El Al-vliegtuig, de Herculesramp in Eindhoven, rellen in de Oosterparkwijk in Groningen of de Bossche rellen, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam.

#### ***De burgemeester: aanspreekpunt en meer .....***

In al deze gevallen was de burgemeester betrokken en *eerste aanspreekpunt* vanuit de samenleving en pers en had de burgemeester ook feitelijk een grote taak als *kanalisator* van 'collectief verdriet' of *boegbeeld* dat werkt aan crisisopvang en verdere oplossingen (en *stootkussen*). In sommige gevallen bleek de burgemeester fouten gemaakt te hebben in het ene opzicht en naar tevredenheid gehandeld te hebben in ander opzicht. De toenmalige burgemeester van Enschede, Jan Mans, trad direct na de vuurwerkramp voortvarend op en herstelde, naar eigen zeggen, zijn eerder 'niet heel erg sterke positie'. De gemeenteraad heeft niet het vertrouwen in de burgemeester opgezegd, ook niet na het verschijnen van de analyse door de commissie-Oosting van de vuurwerkramp. Deels vulde burgemeester Mans een rol in, die maar gedeeltelijk in de wet was gefundeerd en ten dele ook helemaal niet. Geen wet die zegt wanneer een burgemeester in dit soort omstandigheden een persconferentie moet beleggen. Mans communiceerde volgens velen uitstekend, onder moeilijke omstandigheden van veel verdriet onder nabestaanden van slachtoffers en anderen, onder druk en spanning. In andere gevallen trad een burgemeester terug, zoals in Groningen en Volendam.

Al deze casus laten zien dat veiligheid niet zo maar een nevenschikt onderwerp van marginaal belang is maar een gewichtig onderwerp. Een analyse van de portefeuilles van burgemeesters laat zien dat hoe groter de gemeente is hoe meer een burgemeester uren van de werkweek moet besteden aan openbare orde en veiligheid. Vooral burgemeesters van (zeer) grote steden hebben hier de handen vol aan, zeker ook omdat ze nog korpsbeheerder zijn. Het spectrum aan soorten ongewenste situaties en risico's in de risicomaatschappij is veel groter geworden. Burgemeesters zijn in 2008 en 2009 meer dan enkele decennia terug bezig met zeer uiteenlopende vraagstukken, zoals van rellen, wegpestgedrag, huiselijk geweld, verblijfs- en gebiedsontzeggingen, coffeeshop-, drugs- en Bibobproblematiek. Het volgen van de persmededelingen van burgemeester Cohen, Wolfsen, Opstelten, Aboutaleb en bijvoorbeeld ook Leers zegt genoeg.

### **5 De burgemeester en de openbare orde: bevoegdhedenarsenaal**

Als van de burgemeester krachtiger optreden gevraagd wordt, zoals minister Ter Horst stelt, wat is dan de kerntaak op het gebied van openbare orde en wat zijn dan de bevoegdheden?

De burgemeester gaat over de handhaving van de openbare orde, een deelgebied van de veiligheidsproblematiek. In de Gemeentewet is het begrip openbare orde in relatie tot de bevoegdheden van de burgemeester maar beperkt behandeld. Bezien we het begrip 'openbare orde' echter ook buiten de Gemeentewet dan is uit te gaan van een ruim begrip 'openbare orde', zo houden De Jong en Michiels ons voor. Openbare orde is aan te duiden als

*de 'normale gang van zaken in de publieke ruimte, dat wil zeggen dat het publiek de openbare ruimte, inclusief de voor het publiek toegankelijke inrichtingen, kan gebruiken volgens de bestemming die daaraan door het (lokale) bestuur is gegeven'* (De Jong en Michiels, 2004: 7).

In het algemeen vallen volgens beide auteurs onder het begrip 'openbare orde en veiligheid' maatregelen in het belang van:

- het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden, geweld, ongeregelheden in de publieke ruimte, waarbij te denken is aan betogingen dan wel ernstige vormen zoals een oorlog of aanslag;

- de openbare gezondheid resp. volksgezondheid, waartoe behoren het voorkomen en bestrijden van besmettelijke ziekte, reguleren van lijkbezorging, lijkverbranding en begrafenissen;
- veiligheid, waartoe behoren maatregelen ter preventie van of bestrijding van criminaliteit, evenals de afwending van gevaarlijke inrichtingen of objecten in de openbare ruimte;
- gezondheid en veiligheid, wat kan leiden tot maatregelen ter preventie of bestrijding van ernstige vervuiling van het publieke domein (milieuproblematiek).

Daarmee is nog geen voldoende afbakening gemaakt want er is meer aan de hand op het gebied van openbare orde. Tegenwoordig wordt zelfs de komst van een ex-gedetineerde of zedendelinquent al bij de burgemeester aangekondigd. Het komt voor dat een burgemeester een scala van onderzoek- en uitvoeringsbevoegdheden heeft waarbij slechts op een punt een verbinding valt te leggen met openbare orde en veiligheid. In de praktijk is het gebied van openbare orde en veiligheid dus veel breder. Juristen als De Jong en Michiels (2004) beklagen zich er wel over dat de afbakening zo lastig is maar niet alles kan nu eenmaal eenvoudig gejuridiseerd worden.

Waarop we hier ingaan, is het ambt van burgemeester. Bevoegdheden van de korpsbeheerder blijven buiten schot want deze bevoegdheden worden als zodanig uitgeoefend, niet als burgemeester. Bovendien, de korpsbeheerders zijn altijd ook burgemeester maar de meeste burgemeesters zijn geen korpsbeheerder.

Wie het zoekwoord ‘burgemeester’ loslaat op alle wetten en algemene maatregelen van bestuur die in Nederland gelden, krijgt honderden ‘hits’. Hiervan is een aantal van toepassing op ‘openbare orde en veiligheid’. In de meeste gevallen is sprake van een koppeling van taken en bevoegdheden maar het komt incidenteel voor dat wel een taak is genoemd maar geen bevoegdheid.

### ***Gemeentewettelijke bevoegdheden***

De Gemeentewet bepaalt in artikel 172 dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Het artikel geeft twee algemene bevoegdheden ter handhaving onder *normale* omstandigheden. Andere bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde onder normale omstandigheden zijn te vinden in de artikelen 151, 154, 174, 176 van de Gemeentewet. Bevoegdheden voor de burgemeester voor handhaving van de openbare orde onder *buitengewone* omstandigheden zijn te vinden in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Deze bevoegdheden zijn exclusief verbonden met, lees toebedeeld aan de burgemeester.

De basis voor ordehandhaving door de burgemeester is dus artikel 172. Lid 1 heeft de algemene taakopdracht aan de burgemeester. Lid 2 zegt dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde te beletten of te beëindigen. De burgemeester bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande *politie*. Het gaat hier in feite om bestuursdwang (die is uitgezonderd van de Algemene wet bestuursrecht, de Awb). De overtredingen waar het in dit lid om gaat zijn overtredingen van *geschreven normen* in het Wetboek van Strafrecht en in gemeentelijke verordeningen. De burgemeester kan dus effecten van strafbare feiten die de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, beletten of beëindigen.

Lid 3 van het zelfde artikel 172 houdt in dat de burgemeester bij verstoringen van de openbare orde of vrees daarvoor bevelen kan geven die hij noodzakelijk acht voor handhaving van de openbare orde. Dit is de zogenaamde *lichte bevelsbevoegdheid*, te onderscheiden van de noodbevelen ex artikel 175 Gemeentewet. ‘Licht’ omdat de bevoegdheid gericht is op het voorkomen van een dreigende verstoring van de openbare orde, de orde te bewaren, dan wel deze te herstellen (Muller e.a., 2008: 81). De bevoegdheid is preventief, reparatoir maar niet gericht op bestraffing. Deze bevoegdheid heeft een *aanvullend* karakter want ze wordt toegepast als geschreven normen *ontbreken*. ‘De lichte bevelsbevoegdheid mag geen inbreuk maken op bestaande wetgeving, stellen Muller c.s. (2008: 81).

De praktijk van de toepassing van artikelen uit de Gemeentewet hangt sterk samen met de beschikbaarheid van politie. In plattelandsgemeenten is dit nog wel eens een probleem. De burgemeester heeft bij de handhaving van de openbare orde ook te maken met een zeker spanningsveld tussen informatiebehoefte en handelingsmogelijkheid. Zonder informatie kan een burgemeester weinig kanten op. Heeft de burgemeester niet voldoende informatie, dan kan een probleem soms meevallen. Een probleem kan immers ‘overwaaien’. Maar soms zal een burgemeester

moeten kiezen ‘tussen openbare orde en justitie’ en dan is van belang dat een burgemeester weet over welke bevoegdheden de burgemeester beschikt (Muller c.s. 2008: 81).

Het wettelijk kader dat betrekking heeft op informatie in relatie tot de openbare ordebevoegdheden betreft met name de Wet Politierregisters (Wet Polr). Volgens artikel 15 uit die wet moeten gegevens uit het politieregister op verzoek worden verstrekt aan de burgemeester, voor zover die nodig zijn in verband met de uitoefening van het gezag en zeggenschap over de politie of in het verband van de openbare orde. Op de werking van de politieregisters wordt toegezien. De praktijk wijst uit dat het uitwisselen van informatie in de praktijk voor menig burgemeester een knelpunt is bij het uitoefenen van bevoegdheden. In de praktijk is niet steeds duidelijk wat mag en niet mag en aan welke voorwaarden moeten worden voldaan. Het is allemaal erg ingewikkeld gemaakt en privacywetgeving kan praktische oplossingen in de weg staan, zoals blijkt uit het functioneren van de driehoek van officier van justitie, burgemeester, en politiechef of vervanger daarvan (Muller e.a., 2008: 82). Over dit onderwerp is in 2005 een advies uitgebracht door de werkgroep-Holtslag in het rapport ‘*Vaste verbindingen*’.

Dit advies formuleert dat de burgemeester ervan moet kunnen uitgaan dat de centrale overheid de burgemeester zoveel mogelijk actief en tijdig informeert over zaken die hij moet weten om zijn taken goed uit te voeren en dat als een centrale dienst die informatie niet verstrekt dit op goede gronden geschiedt. Het gaat volgens deze werkgroep in essentie om cultuur: om vertrouwen in elkaar en een bewustzijn van elkaars verantwoordelijkheden. Vertrouwen is de basis voor goede samenwerking, ook in deze sector. Zijn ondersteunende convenanten ook nuttig? Convenanten over informatie-uitwisseling zijn slechts een beperkt hulpmiddel om problemen op te lossen. Immers, men kan zich altijd wel beroepen op een ‘beroepsgeheim’. Ook al is informatie-uitwisseling soms niet toegestaan, dan nog kan die wel plaatsvinden. Tijdens casusoverleggen ontstaan praktijken waarbij meer informatie over tafel gaat dan volgens de regels zou mogen maar hierop is nauwelijks toe te zien als het om mondeling overgedragen informatie gaat (Muller e.a., 2008).

Artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet biedt de burgemeester de bevoegdheid om *zelf* een norm te scheppen jegens een of meer personen die de openbare orde (dreigen te) verstoren. Deze bevoegdheid wordt voor *uiteenlopende* gevallen gebruikt, zoals het bevel aan supporters om een bepaalde route naar of van een stadion te volgen, een voorbeeld uit het parlementair wetgevingsproces over artikel 172. Een burgemeester besloot op basis van dit artikel een schip dat huisvesting bood aan Poolse werknemers te ontruimen wegens brandgevaar. Een andere burgemeester vaardigde het bevel uit om een voormalig ziekenhuis dat als woning dienst deed te sluiten wegens een dreigende ramp. Weer een ander besloot om een café tijdelijk te sluiten omdat hier sprake was van overlast (ontleend aan Muller e.a., 2008).

### ***Verblijfs- en gebiedsontzeggingen***

Artikel 172, lid 3 Gemeentewet is tegenwoordig vooral actueel geworden in verband met verblijfs- en gebiedsontzeggingen. Een grondslag voor verblijfsontzeggingen is in diverse gemeenten te vinden in de APV, de Algemene Politieverordening, waarbij overtredingen gebonden worden aan een bepaalde termijn. Deze APV beperkt de vrijheid van handelen van een burgemeester soms teveel, waardoor deze hier en daar geneigd is te ‘grijpen’ naar artikel 172, lid 3. Want dan kan een burgemeester zich meer ruimte verschaffen dan via een tijdelijk opgelegd verblijfsverbod. De bevelsbevoegdheid van lid 3 wordt wel gebruikt om de bewijslast van artikel 172, lid 2 te ontwijken, aldus Muller c.s. (2008: 85). Op basis van een optreden gefundeerd in lid 3 behoeft de burgemeester *niet* aan te tonen dat een wettelijke bepaling is overtreden, noch dat een bestaande wettelijke regeling onvoldoende mogelijkheden bood.

In de praktijk zoeken burgemeesters naar mogelijkheden tot slagvaardig handelen. Daar staat naast dat de regeling vragen oproept over inbreuk maken op grondrechten. De juridische discussie hierover laten we rusten. We stellen vast dat dreigende verstoring van de openbare orde meermaals in gemeenten bleek vast te stellen waarbij onmiddellijk ingrijpen gewenst was. Dat heeft geleid tot gebiedsontzeggingen door burgemeesters - op basis van de ‘lichte’ bevelsbevoegdheid - van enkele uren tot enkele dagen. De jurisprudentiepraktijk leert overigens dat het in de ogen van de bestuursrechters nodig is om besluiten goed te motiveren (Muller c.s. 2008: 85).

Tegenwoordig komt de burgemeester er niet steeds meer aan te pas als sprake is van mandatering van de bevoegdheid tot het opleggen van verblijfsontzeggingen aan de politie. Aanvankelijk was die mandatering door een fout bij de herziening van de Gemeentewet niet mogelijk maar in 2007 is met het herstel hiervan een begin gemaakt (Muller c.s., 2008: 86).

Zijn gebiedsontzeggingen een effectief middel?

Bij drugsoverlast in de grensstreek blijkt het middel 'redelijk effectief' maar een *waterbedeffect* – van probleemverplaatsing - is niet uitgesloten (Muller c.s., 2008: 86). In bepaalde gevallen werken gebiedsverboden niet, zoals in geval van jongeren die drank en drugs gebruiken en hangjongeren die ordeverstoringen en vernielingen veroorzaken; ze zoeken een andere plek. De lichte bevelsbevoegdheid biedt geen oplossing hiervoor. Op zoek naar nieuwe middelen?

### **Voetbalwet voor bestrijding van ernstige overlast**

Enkele jaren terug is een voorstel geformuleerd voor een nieuwe Wet 'Aanwijzing ernstige overlast', een beoogde wijziging van de Gemeentewet. De wet moest zowel de burgemeester als de officier van justitie de bevoegdheid geven om personen die (herhaaldelijk) voor ernstige overlast zorgen een aanwijzing te geven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsontzegging en of een meldingsplicht. Daartoe wordt in de Gemeentewet een artikel 172 a en 172b voorgesteld. Art. 172a gaat over gebiedsontzegging voor mensen wier gedragingen rechtstreeks in verband kan worden gebracht met herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en eventueel een meldingsplicht. Indien iemand voor de rechter moet verschijnen, geeft de burgemeester geen toepassing aan de bevoegdheid. Het strafrecht gaat dus voor. Art. 172b zegt dat de burgemeester een gebiedsontzegging voor ten hoogste drie maanden kan vaststellen, eventueel te verlengen met een maximum van een jaar.

Dit voorstel is in 2008 *gewijzigd* in een nieuw voorstel, de Wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. De titel luidt: '*Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*'. Het gevolg van dit gewijzigd voorstel is dat een nieuw artikel voor de Gemeentewet wordt voorgesteld, art. 172a. De voorgestelde art. 172a en 172b uit het eerdere wetsvoorstel zijn daartoe niet alleen ineengeschoven maar ook gewijzigd.

'Het (nieuwe) wetsvoorstel bevat een bevoegdheid voor de burgemeester tot het geven van een bevel voor de handhaving van de openbare orde', aldus de toelichting. Het gaat om het opleggen van langer durend gebieds- of groepsverbod. Het nieuwe wetsartikel in de Gemeentewet leert het volgende.

Een burgemeester kan iemand die herhaaldelijk *groepsgewijs* de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gespeeld, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven tot ontzegging van de toegang tot een of meer objecten in of delen van een bepaald gebied. Dat kan ook voor personen die in een of meer bepaalde delen van een gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zich zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen ophouden. Een bevel tot *meldplicht* kan gegeven worden in combinatie met een gebiedsontzegging. Als dat gebeurt, geldt die plicht voor dezelfde gemeente waarvoor een gebiedsontzegging geldt maar eventueel voor een andere gemeente als een of meer betrokkenen daar domicilie hebben; in dat laatste geval in overeenstemming met die burgemeester.

De burgemeester kan verder ingevolge het voorgestelde art. 172a op basis van nieuwe feiten de gebiedsontzegging op een onderdeel wijzigen ten nadele of ten gunste van een betrokkene.

Dit wetsvoorstel is niet alleen een antwoord op verzoeken om preventief te kunnen optreden in geval van voortdurende overlast in de vorm van (dreigende) vernielingen of ander overlastgevend gedrag maar *ook* een antwoord op de wens te komen tot '*een voetbalwet*' met nieuwe mogelijkheden voor een stadion- of gebiedsverbod en een meldingsplicht ter bestrijding van voetbalwedstrijden. Deze wet kan ook gebruikt worden bij het bestrijden van geweld tegen homo's en bij radicaal dierenrechtactivisme.

Voldoet dit voorstel? Het voorstel behelst de mogelijkheid van zowel een stadion- als een gebiedsverbod. Daarmee kunnen voetbalvandalen ver van de stadions gehouden worden. Zowel het gebiedsverbod als de meldingsplicht zijn op te leggen door de officier van justitie als de burgemeester. Hiermee kan door alle partijen '*lik-op-stuk*'-beleid in de toekomst in de praktijk worden toegepast. Bij niet nakomen van de opgelegde straf bestaat de mogelijkheid een boete of gevangenisstraf op te leggen.

### ***Wet openbare manifestaties***

Bij demonstraties is de ‘*Wet openbare manifestaties*’ (WOM) van toepassing. Dit is de wet die de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het recht van vergadering en betoging – in de Grondwet gefundeerd - reguleert (Muller e.a., 2008: 88). Wanneer meerdere personen een mening in het openbaar uiten, is sprake van een betoging. De gemeenteraad kan middels het recht op het vaststellen van een verordening een kennisgevingplicht vaststellen, waarbij gegevens moeten worden verstrekt over de organisatoren van een betoging, niet over de inhoud zelf. De burgemeester kan een betoging verbieden ter voorkoming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter voorkoming van wanordelijkheden. Tijdens een betoging kan de burgemeester ook aanwijzingen geven of het bevel tot beëindiging van de betoging geven. Het is onder omstandigheden mogelijk om tijdelijk een demonstratieverbod uit te vaardigen, bijvoorbeeld als de burgemeester te maken heeft met meerdere evenementen of er te weinig politie is. Een burgemeester kan een demonstratie overigens weigeren als deze niet tijdig is aangemeld.

De WOM is typisch een wet die geldt voor grotere gemeenten. In grotere grensgemeenten komt soms een demonstratie van een extreemrechtse groepering voor, wat overigens een tegendemonstratie kan oproepen. In de praktijk ontstaan er weinig problemen met de wet, zeker omdat de burgemeester nog maatregelen, te baseren op art. 175 en 176 van de Gemeentewet, achter de hand heeft.

### ***Toezicht op openbare gemakkelikheden en inrichtingen***

Art. 174 Gemeentewet belast de burgemeester met het toezicht op openbare bijeenkomsten en gemakkelikheden, en bovendien de voor het publiek openstaande gebouwen en erven. De burgemeester kan bevelen geven die nodig zijn uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid. In dat verband moet de burgemeester verordeningen uitvoeren, als die er zijn, op het vlak van toezicht op openbare bijeenkomsten en gemakkelikheden en voor het publiek toegankelijke erven en gebouwen. Te denken valt aan gemakkelikheden als festivals, kermissen, optochten, persconferenties, processies, gildefeesten, fancy fairs, braderieën, wijk- en straatfeesten, voetbalwedstrijden, wielervedstrijden. Bij openbare bijeenkomsten is het spectrum eveneens heel breed: bibliotheken, musea, banken, kerken, discotheken, theaters, coffeeshops, hotels, bioscopen, prostitutiehuizen, terrassen van horecabedrijven, restaurants. De bevelsbevoegdheid van de burgemeester ingevolge art. 174 impliceert dat deze normstellend optreedt. Zo kan hij overgaan tot sluiting of stopzetting. Ook al stelt de gemeenteraad verordeningen op en is de burgemeester belast met toezicht de rol van de burgemeester blijft exclusief. Het is de burgemeester en alleen deze die vergunningen, gerelateerd aan art. 174, verleent of weigert, of ontheffing verleent. Ook deze taak van de burgemeester geeft in de praktijk doorgaans *niet* veel problemen (Muller e.a., 2008: 93). De wetgeving is voldoende. De burgemeester heeft nog de art. 175 en 176 achter de hand.

### ***Sluiting van woningen: art 174a Gemeentewet***

Op basis van art. 174a van de Gemeentewet – de ‘*Wet Victoria*’- kan een burgemeester een woning, een niet voor het publiek toegankelijk privélokaal of daarbij behorend erf uit het oogpunt van openbare orde te sluiten. De vrees voor ernstige overlast is bepalend geworden voor de bevoegdheid tot het sluiten van een woning. Daarmee is een breder aanpak gekozen want de genoemde wet is oorspronkelijk wel bedoeld geweest om drugspanden te sluiten. Het sluiten van een woning kan overigens gepaard gaan met enige voetangels en klemmen. Soms is het bijvoorbeeld geboden om vervangende woonruimte aan te bieden. Er zijn soms ook artikelen van andere wetten aan de orde, zoals de mogelijkheid om een pand te onteigenen middels de Onteigeningswet, wanneer er geen uitzicht is op duurzaam herstel van de openbare orde. En woningcorporaties kunnen via de weg van verhuur soms meewerken.

De praktijk leert dat burgemeesters van grote steden en van de grotere grensgemeenten veelvuldig gebruik maken van art. 174a. Het gaat daarbij vooral om het bestrijden van overlast door drugshandel en -gebruik. Jurisprudentie leert dat wie succesvol wil optreden als burgemeester duidelijk de ernst van de overlast moet meten en bij voorkeur vaker dan eens, en een besluit deugdelijk moet motiveren. Burgemeesters schrikken ook wel eens voor de gevolgen terug als blijkt dat sluiting impliceert dat iemand (zonder huis of haard) op straat komt te staan. Het wegens overlast uitzetten van probleemgezinnen is daarom niet eenvoudig. Soms doet een burgemeester er goed aan in gesprek te gaan met betrokken personen.

### ***Bestuurlijke ophouding***

We komen nu bij de artikelen 154a en 176a Gemeentewet. Het art. 154a houdt in dat de raad de burgemeester de bevoegdheid kan geven om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. Tijdelijk ophouden wil zeggen: tijdelijk van hun vrijheid beroven. Het ophouden kan mede, zo nodig, omvatten het verplaatsen van die groep of groepen. Art. 154a sluit aan op art. 175 Gemeentewet. Art. 175 geeft de burgemeester een ruime bevoegdheid om in geval van oproer, ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan bevelen te geven die deze ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht.

Art. 176a zegt dat de burgemeester (onafhankelijk van de opstelling van de raad) door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk kan ophouden, alsmede zo nodig die groepen kan overbrengen naar die plaats. Dit artikel sluit aan op art. 175 Gemeentewet: ophouding kan volgen als geen gevolg gegeven wordt aan een noodbevel van de burgemeester ingevolge art. 175 Gemeentewet.

De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is in mei 2000 ingevoerd. Waarom? Omdat de openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester alsmede het strafrechtelijk instrumentarium niet voldoende bleken in situaties waarin op grote schaal ordeverstoringen werden begaan. Ophouding is een zwaar middel (Muller e.a., 2008: 97). Het kan pas worden toegepast, zo leert de ervaring, als de overtreding groepsgewijze geschiedt, de opgehouden personen voorschriften overtreden en de kans dat ze alsnog de voorschriften nakomen verkeken is of niet is benut. Dat wil ook weer niet zeggen dat pas optreden mogelijk als de groepsgewijze ordeverstoring volop een feit is. Het tijdstip waarop ophouding kan plaatsvinden hangt af van de inhoud van de lokale voorschriften, noodbevelen en noodverordeningen. Bij niet naleving en dreigende ordeverstoring kan door middel van ophouding worden opgetreden wegens ernstig vrees voor ordeverstoring, nog voordat sprake is van daadwerkelijke wanordelijkheden (Muller e.a., 2008: 97).

Praktijkervaring leert dat vele burgemeesters kritisch aankijken tegen het fenomeen 'ophouding'. Er kleven veel praktische en juridische bezwaren aan. Een ander bezwaar luidt dat ophouden te ingewikkeld wordt gemaakt. De juridische onderbouwing van ophouding bij voetbalvandalisme is moeilijk. Gemeenteraden blijken bovendien niet happig te zijn op het geven van uitvoering aan art. 154a (Muller c.s., 2008). Een verordening ex art. 154a Gemeentewet is volgens sommigen een overbodige bevoegdheid. De regeling is in de praktijk dan ook 'slechts enkele keren toegepast'. Burgemeesters neigen ertoe uit te wijken naar andere bevoegdheden zoals de noodverordening of een gebiedsverbod. De regeling is in de praktijk wel uitvoerbaar bij voorschriften waarbij de politie in één oogopslag kan waarnemen of personen een overtreding begingen, zoals het negeren van het bevel tot het volgen van een verplichte route voor bezoekende voetbalsupporters (Muller e.a., 2008: 98). Hoewel burgemeesters kunnen zich in de praktijk kunnen redden (met het strafrecht, de identificatieplicht en zo nodig noodverordeningen en de 'voetbalwet') wordt merkwaardig genoeg toch *niet* gepleit voor afschaffing van de regeling, stellen Muller c.s. (2008: 99). De regeling heeft iets van 'je weet maar nooit, wellicht kan die nog nodig zijn'.

### ***Noodbevelen en noodverordeningen***

We komen nu bij de noodverordeningen en noodbevelen. Art. 175 van de Gemeentewet geeft de burgemeester een ruime bevoegdheid om in geval van oproer, ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (het situatiecriterium genoemd), dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevelen te geven die deze ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar (het doelcriterium) nodig acht. Het gebruiken van geweld is pas toegestaan na het geven van de nodige waarschuwing.

Art. 176 van de Gemeentewet houdt in dat de burgemeester in omstandigheden van oproer, wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (dus noodsituaties) algemeen verbindende voorschriften (een verordening) kan geven ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar. Die maatregelen moeten ter kennis worden gebracht van diverse organen, zoals onder andere de gemeenteraad, de officier van justitie. De burgemeester trekt de voorschriften in als de noodsituatie niet meer aan de orde is.



Zoals uit het voorgaande blijkt, kan een burgemeester niet zo maar met noodbevelen komen. Er geldt een situatie- en doelcriterium. Daarnaast geldt het proportionaliteitscriterium: maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk is. Een vierde criterium is het subsidiariteitscriterium: noodbevelen en een noodverordening moeten slechts uitgevaardigd worden als ze echt nodig zijn en een ander middel niet meer volstaat, lees 'gewone' bevoegdheden tekortschieten (Cf Muller c.s., 2008).

Wat leert de praktijk? Dat een strikt onderscheid tussen toepassing van art. 175/176 en 172 niet goed mogelijk is, dus een zuivere afbakening tussen de lichte bevelsbevoegdheid en het geven van noodbevelen. Bij ordeverstoringen zou de burgemeester het beste uit kunnen gaan van art. 172 Gemeentewet. Noodbevelen gelden in de Nederlandse context (thans nog) als zware middelen.

### ***De Algemene Plaatselijke Verordening***

De gemeenteraad heeft verordenende bevoegdheid en kan dus verordeningen maken die de raad in het belang van de gemeente, dus in het algemeen belang, nodig vindt. Deze mogen niet strijdig zijn met hogere wet- en regelgeving (bovengrens) en niet in een particulier belang treden (ondergrens). Een bepaald type verordeningen zijn de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). De VNG heeft een model-APV gemaakt, de laatste daterend uit 2006.

Gemeenten werken al jaren met APV's, dus met strafverordeningen. Bijzonder bericht uit de jaren negentig: het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch heeft besloten om rollerskatende kinderen voortaan met de APV in de hand te weren van een strak geplaveid pleintje in het centrum van de stad omdat ze het winkelend publiek en de omwonenden teveel overlast bezorgen. De APV, het strafrecht van de gemeente (Ter Brake, 1986), is een vaak gebruikt middel om lokale calamiteiten het hoofd te bieden maar bevat vaak ook achterhaalde want onnodige en overbodige bepalingen. Gemeentebesturen hebben de neiging teveel of te concreet te willen regelen. Hoewel de VNG ook in 1986 al een model-APV uitbracht, waren nog niet opmerkelijkheden in die tijd verdwenen. Zo heeft een gemeente in de APV wel eens het rechtsom schaatsen op een schaatsbaan, een 400 meter-baan, verboden. En een Amsterdamse verordening heeft wel een de bepaling bevat dat bordeelhouders en exploitanten ervoor moesten zorgen dat prostituees niet verplicht worden om alcohol te drinken. Dit is niet te controleren. De kenner van APV's Ter Brake meent dat van APV's die het gedrag van mensen trachten te verbeteren 'weinig heil te verwachten is' (Elsevier, 080495: 32). Maar toen de APV ingezet werd om op te treden tegen het 'balletje-balletje'- spel, vanwege overlast, bleek dit effectief.

Wat is de actualiteit? De onderwerpen in de APV's zijn historisch gezien geleidelijk verschoven. Tal van gemeenten wijken met hun APV van het VNG-model 2006 af vanwege de specifieke behoefte aan eigen bevoegdheden, geboden en verboden. APV-onderwerpen die betrekking hebben op openbare orde zijn: een verbod op alcohol- en softdruggebruik op bepaalde plaatsen; verbod op het dragen van messen en andere wapens in bepaalde locaties; gebiedsontzeggingen; een samenscholingsverbod; voorkomen en bestrijden van excessen rond voetbalwedstrijden; een tippelverbod (prostitutie); een verbod op gelaatsbedekkende kleding.

Als een APV een alcohol- en cannabisverbod bevat is het handhaven van de openbare orde het uitgangspunt en heeft de burgemeester de bevoegdheid tot handhaving. Een APV kan niet het gehele alcohol- en cannabisgebruik weren voor de gehele gemeente, want dan zou sprake zijn van een algemeen verbod. Daarom is in menige APV een alcoholverbod opgenomen voor een bepaald gebied, dat onderdeel is van de openbare ruimte. Zo speelde in de gemeente Hilversum in 2006 overlast op en rondom hangplekken, waar jongeren vervallen in baldadigheid, vandalisme en andere uitingen als gevolg van veel alcoholgebruik. Een alcoholverbod op die plekken maakt het optreden van de politie effectiever (Muller c.s., 2008: 106). In Amsterdam is in de APV een cannabisverbod mogelijk gemaakt. Doel van het instellen van een blowverbod was om de overlast van blowende jongeren op het Mercatorplein in Amsterdam-West tegen te gaan. Tal van andere gemeenten hebben dit nagevolgd, zoals bij voorbeeld Rotterdam, Den Haag, Dordrecht.

Gebiedsontzeggingen zijn mogelijk op basis van art. 172, lid 3 van de Gemeentewet maar een gebiedsontzegging kan ook via de APV worden geregeld. De burgemeester kan een gebiedsontzegging opleggen aan iemand die regelmatig de openbare orde verstoort, wat wordt onderbouwd door de overtreding van bepalingen in de APV te noemen. Dit is een betrekkelijk eenvoudige werkwijze. Voorbeelden van gebiedsontzeggingen zijn te vinden in de APV's van Utrecht en Den Helder.

Sommige APV's maken onderscheid tussen een verblijfsontzegging en een gebiedsontzegging (Muller c.s., 2008).

De model-APV bevat ook een artikel dat betrekking heeft op samenshooling. In de APV vinden we dit element terug. De burgemeester is de bevoegdheid verleend om een overlastgebied aan te wijzen, waarin het verboden is voor groepen om op te houden, als dat leidt tot verstoring van de openbare orde.

In de modelverordeningen van de VNG komt geen artikel voor dat betrekking heeft op voetbal maar in bepaalde APV's komt het voor dat het houden van voetbalwedstrijden onder een specifieke vergunningplicht valt. De vergunningplicht biedt voor de burgemeester een *opstap* om voorwaarden aan de verlening van een vergunning te verbinden, ter bescherming van bepaalde personen en goederen, hinder en wanordelijkheden. Ook kan de mogelijkheid zijn voorzien bepaalde supporters naar bijzondere plekken te dirigeren. Daarmee wordt zo een bepaling vergelijkbaar met 'bestuurlijk ophouden'. Bepaalde APV's van gemeenten met een betaald voetbalclub kennen uitvoerige bepalingen om de openbare orde voetbalwedstrijden te reguleren, in casu het volgen van verplichte routes voor voetbalsupporters en een stadionomgevingsverbod.

De model-APV bevat ook artikelen en bepalingen ten aanzien van straatprostitutie, waarbij het bijvoorbeeld verboden is om door handelingen, houding, woord of gebaar passanten tot prostitutie te bewegen.

***Bestuurlijke maatregelen: veiligheidsrisicogebied aanwijzen, tijdelijk huisverbod en integriteitstoets***  
Tot de bestuurlijke maatregelen die te treffen zijn, reken we er drie: het aanwijzen van een risicogebied, het opleggen van een tijdelijk huisverbod en integriteitstoetsen.

Illegaal wapenbezit geldt als een ernstige bedreiging van de veiligheid en daarom wil een overheid hiertegen kunnen optreden. Ingevolge art. 151b Gemeentewet kan de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Dat is een voorwaarde om tot preventief fouilleren op basis van de Wet wapens en munitie te kunnen overgaan. Het gaat hier om gelede bevoegdheidstoekenning (Overkleeft-Verburg, 2006: 80).

Een burgemeester wijst een risicogebied aan na samenspraak met de officier van justitie en de politie. De officier van justitie is bevoegd om personen in een risicogebied door de politie preventief te laten fouilleren.

Fouilleren is overigens pas toegestaan als er een verdenking is van een strafbaar feit.

Met ingang van 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod in werking getreden, die de burgemeester machtigt een tijdelijk huisverbod op te leggen aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod geldt voor maximaal tien dagen en wordt opgelegd door de burgemeester of namens hem door de hulpofficier van justitie. Er is in dit verband een pilot gestart waaraan is meegedaan door de gemeenten Venlo, Groningen en Amsterdam. Daaruit komt een positief beeld (Muller e.a., 2008: 166).

Wie het heeft over lokaal veiligheidsbeleid komt ook uit bij de gemeentelijke gegevenshuishouding (Overkleeft-Verburg, 2006: 102 e.v.). Een handhavingsprobleem is meestal ook een informatieprobleem en een samenwerkingsprobleem met woningcorporaties en particuliere huiseigenaren. Het inzetten van interventieteams bij de handhaving, van de gemeente met andere diensten samen, biedt de mogelijkheid informatie en sanctiemogelijkheden te bundelen. Door een integrale werkwijze bij de gecombineerde toezichtuitoefening is een breder instrumentarium beschikbaar (Overkleeft-Verburg, 2006: 109).

De gemeentelijke informatiebevoegdheden zijn de afgelopen jaren uitgebreid, evenals die van de politie. Denk bij basisregistraties met name aan de GBA, het kadaster, het handelsregister, het kentekenregister. Bestandsvergelijkingen (koppelingen) zijn een belangrijk en geaccepteerd geraakt instrument om toezicht uit te oefenen op wetsovertredingen.

De GBA is uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid van groot belang. Denk aan de locatie van drugsparaden, wietplantages in woonhuizen, malafide huiseigenaren en illegale bewoning. Maar de

GBA is, zeker in grote steden, ook vervuild, wat beleid vraagt om correcties aan te brengen. Onder meer omdat er woonfraude voorkomt, door ongeoorloofde doorverhuur door huurders. En illegale bewoning. Conclusie: de gebrekkige gegevenskwaliteit van de GBA in de grote steden is een belangrijke hinderpaal voor een effectief toezicht- en handhavingsbeleid (Overkleeft-Verburg, 2006: 105).

De burgemeester beschikt over de bevoegdheid om de openbare orde te handhaven maar doet meer. Beschikt de burgemeester over instrumenten om zich te informeren over bepaalde organisaties die criminele activiteiten ontplooiën en deze lam te leggen?

In 2003 wordt de Wet Bibob van toepassing. De ‘Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur’ (Wet Bibob) beoogt bestuursorganen een instrument te geven ter voorkoming en bestrijding van (*georganiseerde*) criminaliteit (Muller c.s., 2008: 155). De Wet Bibob moet de verwevenheid van boven- en onderwereld tegengaan. De overheid wil voorkomen dat door het verlenen van vergunningen, opdrachten of subsidies *onbedoeld* criminele activiteiten worden ondersteund. Burgemeesters kunnen bij voorbeeld gaan toetsen of er crimineel geld aan de orde is bij de vestiging van een bedrijf. Gemeenten en provincies kunnen de integriteit toetsen van mensen die een vergunning aanvragen voor bijvoorbeeld een coffeeshop of een prostitutiebedrijf. Als de ondernemer banden heeft met criminelen, kan de aanvraag worden afgewezen. Dat gebeurt ook als de financiële constructies onduidelijk zijn. In de vastgoedsector wordt gecontroleerd of mensen die een pand willen verkopen aan de overheid criminele antecedenten hebben. Als dat zo is, loopt de staat het risico mee te werken aan het witwassen van misdadageld.

De wet toepassen bleek niet erg eenvoudig. In Noord-Holland Noord liep enkele jaren terug een pilot ‘programmabureau integrale veiligheid’. Sinds begin 2007 richt de werkgroep Bibob, die geleid wordt door de burgemeester van Den Helder, zich op het regionaal implementeren van de Wet Bibob. De werkgroepleden zijn afkomstig uit gemeenten als Enkhuizen, Hoorn, Alkmaar en Castricum. De werkgroep ontwikkelde een startpakket, waartoe onder meer ook een collegevoorstel en een stappenplan behoort. De werkgroep ontwikkelde ook een opleiding voor Bibob-coördinatoren en handhavers.

De toepassing van de Wet Bibob neemt vanaf 2005 een grote vlucht. De wet Bibob wordt steeds meer gebruikt. In 2005 heeft bijna vier op elke tien gemeenten een beleidslijn voor Bibob uitgezet en eind 2007 was dit al opgelopen tot 56 procent (Muller c.s., 2008:158; Voogd e.a., 2007). Sinds 2003 zijn naar schatting meer dan 20 duizend vergunningaanvragen getoetst. Begin 2008 waren ruim vijfhonderd vergunningaanvragen geweigerd. De meeste afwijzingen zijn van recente datum. Het zijn vooral grote gemeenten die de wet toepassen. De gemeente Amsterdam gebruikt de wet om postcodegebied 1012, beter bekend als de Wallen, op te schonen. Zo loopt tegen de exploitant van seksclubs als Casa Rosso en de Bananenbar een procedure die tot sluiting moet leiden. Yab Yum is al gesloten.

Gemeentebesturen opereren niet solitair. Veel besluiten van een gemeentebestuur kwamen tot stand met medewerking van bureau Bibob. Dat bureau is een landelijk bureau dat toegang heeft tot vertrouwelijke dossiers van de politie en onder meer ook de belastingdienst. Het bureau bracht tot 1 april 2007 311 adviezen uit. De Bibob-procedure wordt vooral gebruikt voor vergunningaanvragen, nauwelijks voor subsidies of aanbestedingen (Muller c.s. 2008: 158).

Wat is de kijk van ondernemers op deze wet en de integriteitsbeoordelingen? Sommigen klagen dat ze zich nauwelijks kunnen verweren tegen adviezen van het bureau Bibob. Het kabinet komt deze klagers in 2008 tegemoet. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gedupeerden een afschrift krijgen van het advies, dat tot nu toe alleen ‘ter inzage’ beschikbaar was. Het bureau Berenschot (Voogd e.a., 2007) dat de wet evalueerde, constateert dat criminelen hun toevlucht vaker zoeken in branches waar minder toezicht is, zoals in belwinkels of kapperszaken, die in de avonduren open zijn. Doordat in dergelijke branches geen vergunning nodig is, zijn ze lastig onder de Wet Bibob te brengen. Er wordt in ‘Haagse kringen’ eind 2008 nagedacht over de vraag of gemeenten de bevoegdheid kunnen krijgen om dergelijke zaken te sluiten. Het voornemen bestaat om te komen tot een landelijk register waar alle Bibob-onderzoeken van de laatste jaren in worden opgeslagen.

### ***Ontwikkeling in de tijd***

Overzien we deze taken en bevoegdheden, dan valt het volgende op te merken. In het afgelopen decennium zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de lokale veiligheid en openbare orde *snel uitgebreid*. Van de bestaande bevoegdheden in de Gemeentewet is een steeds *ruimer* gebruik gemaakt, met name door de toepassing van verblijfsverboden en gebiedsontzeggingen (cf Overkleef-Verburg: 2006: 79). De bevoegdheidsuitbreiding betreft de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een woning of bijbehorend erf wegens verstoring van de openbare orde in 1997; en de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang van de burgemeester ingevolge de Opiumwet, in geval van verkoop, verstrekking of aflevering van drugs in publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven.

Vrij algemeen wordt het inzicht gedeeld dat uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid het afgelopen decennium de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) aan betekenis heeft *gewonnen* (Overkleef-Verburg, 2006: 82). De verordeningen voor Den Haag, Utrecht en Tilburg bevatten een specifieke regeling voor betaald voetbalwedstrijden, met inbegrip van de bevoegdheid voor de burgemeester om een omgevingsverbod op te leggen (Den Haag, Tilburg). Een verordening bevat een regime voor het toezicht op een kermis. Alle drie de gemeenten kennen een regeling voor seksinrichtingen of escortbedrijven. Een burgemeester kan een vergunning hiervoor weigeren, bijvoorbeeld als de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan of een leefmilieuverordening. Gemeentelijke APV's zijn ook wel normerend en controlerend als het gaat om growshops, belwinkels, afhaalgelegenheden. De APV van Rotterdam kent een vergunningplicht voor coffeeshops.

Het geheel van nationale beleidsprogramma's werkt op allerlei manieren door in het lokale veiligheidsbeleid. Zo heeft de aanpak van probleemwijken in grote steden van doen met het bestrijden van de huisteelt van hennep. Om verloedering tegen te gaan is er oog voor de aanpak van illegaliteit, onrechtmatige bewoning en huisjesmelkerij. In de Rotterdamwet is het lokale veiligheidsbeleid ingebed in een breder kader van bevoegdheden met het oog op een doelgerichte aanpak van de grootstedelijke problematiek (Overkleef-Verburg, 2006: 101).

### **6 Taxiperikelen in Amsterdam: openbare orde en het gebruik van bevoegdheden in de praktijk**

De burgemeester heeft bevoegdheden om de openbare orde te handhaven maar hoe gaat het nu concreet? Druk van de raad en/of de media? Besluiten met gebonden handen? We nemen de casus 'Wantoestanden op een taxistandplaats' als vingeroefening om te illustreren dat de burgemeester niet als eenling kan opereren.

#### ***Taxiperikelen***

De taxiwetgeving is in 2000 gecentraliseerd en geliberaliseerd. Aanvankelijk leek de marktwerking te verbeteren. De toetredingsdrempel voor toetreding tot de taximarkt bleken lager te worden. Het aantal taxi's steeg sterk. In Amsterdam rijden er naar schatting 3000. Maar de tarieven daalden niet. Gemeentebesturen hebben echter vanaf de nieuwe Taxiwet weinig meer te vertellen over de geliberaliseerde taxibranche. De rijksoverheid geeft vergunningen af. Een echte verbetering is de wetgeving niet. Dat de *Taxiwet* nadien mankementen vertoonde, drong geleidelijk tot 'Den Haag' door maar tot wezenlijke maatregelen kwam het voor 2008 niet. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde echter per 1 februari 2008 een nieuw tarief systeem voor taxi's vast met een vaste instapprijs en een bedrag per kilometer. Ook werd een diploma verplicht gesteld voor iedereen die na 2001 taxichauffeur was geworden of wilde worden. Afdoende was dat niet en een vervolg was dus aanstaande. Staatssecretaris Huizinga stond begin juli 2009 op het punt met een langverwachte '*Taxibrief*' aan de Tweede Kamer te komen, met vervolgmaatregelen (de brief kwam ook, zie verderop). De bedoeling is dat gemeentebesturen weer meer zeggenschap krijgen over de vergunningen, chauffeurs zich moeten aansluiten bij een organisatie, en chauffeurs verplicht worden klanten voor korte ritjes mee te nemen. Volgens commentatoren is de verwachting dat 'vrije rijders', die eerder van het ministerie wel een vergunning hebben gekregen, worden aangepakt (NRC, 070709).

Waarom die verwachte maatregelen, en zijn ze afdoende? Criticasters zeiden onmiddellijk: de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft nauwelijks taxivergunningen ingetrokken, waarom zou een gemeente daar dan wel in slagen? Begin juli 2009 nam de urgentie tot het nemen van maatregelen plotseling nog meer dan voordien toe. Er viel een dode bij een schermutseling op een taxistandplaats

op het Leidseplein in Amsterdam tussen een taxichauffeur en een klant; de klant overleed na een vuistslag van de chauffeur. De gemeente Amsterdam trok daarop bij monde van een wethouder en de burgemeester aan de bel. Had 'Den Haag' steken laten vallen? Anderen gemeenten volgden onmiddellijk door te melden dat vergelijkbare ongewenste situaties zich ook op taxistandplaatsen in hun gemeenten voordeden, bijvoorbeeld in Tilburg. Specifiek voor Amsterdam kwam naar voren dat de concurrentie in de taxibranche juist daar groot was door de vele taxirijders en een additionele zeer grote toestroom van taxirijders uit de Randstad naar de hoofdstad om een ritje mee te pikken. Maar achter concurrentie ging meer schuil. Vooral de situatie op twee taxistandplaatsen, waaronder het Leidseplein, was al tijden 'onverkwikkelijk', ook volgens burgemeester Cohen. Velen wisten dat al langer. Ze keken of opzij, of zagen het wel maar droegen geen verantwoordelijkheid of negeerden het Leidseplein. Op de taxistandplaats was al tijden 'veel gedoe': een teveel aan taxi's; chauffeurs die korte ritten weigeren; 'getrek en geduw' om aantrekkelijke ritten; scheldpartijen en beledigingen naar klanten door chauffeurs, o.a. van Marokkaanse komaf; chauffeurs die teveel vragen voor korte ritjes, die korte ritten weigeren, of die bewust niet de kortste route rijden om zo de prijs op te drijven of voordringen in de rij wachtende taxi's. Reisgidsen als de Lonely Planet waarschuwen al jaren voor de Amsterdamse chauffeurs.

Vanwege met name de escalatie in de late avonduren en nacht, besloot een grote taxicentrale maanden eerder geen klanten meer op te halen van het Leidseplein. Een aantal vrije, voornamelijk 'Marokkaanse' chauffeurs – aldus burgemeester Cohen - nam de macht op bepaalde (nachtelijke) uren in handen. De gemeente voerde wel 'verscherpt' toezicht uit op het Centraal Station – wat werkte - maar niet op het Leidseplein. Moest de gemeente Amsterdam meer doen? De gemeente zou meer regulerend moeten kunnen optreden door middel van het verstrekken of intrekken van vergunningen, verklaarden burgemeester Job Cohen (Nova) en zijn verkeerswethouder Gerson onmiddellijk. Rond het Centraal Station in Amsterdam zou de situatie al normaler zijn geworden onder invloed van ingesteld gemeentelijk toezicht maar de Taxiwet gaf het gemeentebestuur weinig macht.

### ***Openbare orde in geding?***

Is sprake van wel of geen bedreiging van de openbare orde op de taxistandplaats? Voor burgemeester Cohen was de situatie op het Leidseplein *géén evident voorbeeld* van in het geding zijnde openbare orde (aldus uitlatingen in Nova, 6 juli). Hij wist wel van 'de foute situaties' die al maanden op en rond de taxistandplaats speelden, er waren ook wel enkele politiemensen aanwezig maar de politie greep niet in. Orde in de taxibranche brengen en volgorde van vertrek op een standplaats bepalen, is geen specifieke taak van de burgemeester of politie, zo verklaarde de burgemeester. Had er toch niet eerder gehandeld kunnen of moeten worden? De taxiperikelen op het Leidseplein waren al heel lang bekend en ook al eerder gemeld bij de verantwoordelijke staatssecretaris. Zijn we er daarmee? De burgemeester organiseert bedenktijd maar de druk op actie neemt zienderogen toe.

De NRC-commentator schrijft: *'Hopelijk vraagt de burgemeester zich ook af of hij, als hoofd van de politie, de openbare orde op het plein wel naar vermogen onder controle had gebracht'*. Zijn antwoord in Nova luidt samengevat: de politie is er niet voor om afspraken tussen een taxichauffeur en een klant waar te nemen, inhoudelijk te volgen, te begeleiden, zo nodig te corrigeren of bemiddelen. De politie kan zo nodig wel handgemeen proberen te voorkomen en als daar aanleiding toe is 'wordt er anderszins opgetreden'. Overwogen wordt om het toezicht ook op het Leidseplein te vergroten, zo dat de doorstroming van de taxi's verbetert, aldus wethouder Hans Gerson. Commentator Frits Abrahams gelooft er niet echt in:

*'Dan wordt een toestand van verhoogde waakzaamheid afgekondigd, je ziet op de standplaatsen opeens een batterij 'toezichthouders' in kleurige hesjes en zowaar ook een paar politieagenten ('toezichthouders zijn mensen die het werk doen waar de politie geen zin in heeft'). Opeens gaat alles goed, de rust is teruggekeerd, we zijn allemaal tevreden. Dit duurt hooguit een week of zes. Daarna keert de verloedering langzaam terug, als de uitzaaiing van een verwijderd gewel. Er staan opeens weer minder 'toezichthouders'(...). Ook nu hoor ik de autoriteiten weer de vertrouwde mantra opdreunen: meer toezichthouders...(...). Ze beginnen elkaar zelfs de schuld te geven: Job Cohen wil de bevoegdheid om vergunningen af te pakken, Tineke Huizinga vindt dat hij meer aan handhaving moet doen. Het is lastig.....'(NRC, 070709).*

Welke bevoegdheden zou een burgemeester willen hebben om in te grijpen op een taxistandplaats? De APV aanpassen, een noodverordening? Mogelijk wordt gepoogd de Algemene Plaatselijke Verordening aan te passen maar nog niet duidelijk is hoe, schrijft de NRC (070709). Wellicht kunnen bepalingen worden opgenomen om de vergunning, in de toekomst mogelijk door de gemeente te verstrekken, aan voorwaarden te binden. Maar de gemeente heeft die bevoegdheid nog niet. Is dit te incidentgestuurd handelen? Het zijn heel vaak incidenten die aanleiding zijn voor beleid. Altijd geldt echter in de uitwerking, dus ook in deze casus, een situatiecriterium (wat is er aan de hand?), een doelcriterium (wat wil ik als burgemeester?), een subsidiariteitscriterium (wat een ander moet doen, hoef of moet ik als burgemeester niet te doen?) en een proportionaliteitscriterium (vermijd een zwaar middel als een licht volstaat?). Zie hier de actualiteit van een (grens)geval van openbare orde.

### **Voorstel**

Wat werd het voorstel van burgemeester Cohen? Burgemeester Cohen besluit tot extra veiligheidsmaatregelen en er komt een extra raadsvergadering. De gemeenteraad is eerder akkoord gegaan met de invoering van het *gebiedsverbod* op uitgaanspleinen van donderdag tot en met het weekend. Ook had het college besloten tot de invoering van *cameratoezicht* op het Leidseplein. De burgemeester voert beide maatregelen *per direct* in door middel van een *noodverordening*. Met het gebiedsverbod krijgt de politie de bevoegdheid om herriemakers die zich misdragen, dus uitgaanspubliek dat overlast bezorgt, te verwijderen. Dit gebiedsverbod geldt ook voor taxichauffeurs die zich misdragen. Het gebiedsverbod geldt wekelijks. Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als sprake is van misdrijvingen zoals opruiming, bedreiging, samenscholing, mishandeling en verkeersbelemmering. Overtreding van het gebiedsverbod is een misdrijf en leidt tot strafrechtelijke vervolging.

Door de noodverordening kan de politie al vanaf 9 juli 18.00 uur voor plegers van uitgaansgeweld een gebiedsverbod opleggen. Personen die een gebiedsverbod krijgen, mogen zich tot en met zondagnacht niet meer in dit gebied begeven. Dit instrument kan ook worden ingezet bij misdrijvingen door taxichauffeurs die hiermee het hele weekend niet meer op de lucratieve standplaats bij het Leidseplein en het Rembrandtplein mogen staan. De taxistandplaats op het Centraal Station is alleen toegankelijk voor de kwaliteitstaxi. Hier gold al dat er extra toezicht is.

Het gebied waar een gebiedsverbod kan worden opgelegd is: Leidseplein, Leidsestraat, Koningsplein, Regulierdwarsstraat, Rembrandtplein en Thorbeckeplein. De burgemeester heeft de politie *gemandateerd* om een gebiedsverbod op te leggen.

Naast deze maatregel is besloten tot cameratoezicht op de kop van de taxistandplaats op het Leidseplein. Hier was eerder deze maand toe besloten door het college van burgemeester en wethouders. Ook deze maatregel wordt nu vervroegd ingevoerd.

Burgemeester Cohen en wethouder Gerson (Verkeer) hadden al extra maatregelen aangekondigd. Zo zullen in het weekend *extra toezichthouders* aanwezig zijn op de taxistandplaats Leidseplein die zich richten op ritweigering en het hanteren van de juiste ritprijs. Deze controles vinden plaats in samenwerking met de politie en de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Op de kop van de standplaats komt een *permanente* toezichtspost. Ook worden taxiklanten geïnformeerd over de hoogte van de taxiprijzen met behulp van een *informatiebord* en *flyers*.

De gemeente neemt deze maatregelen voor de korte termijn in de hoop dat nu ook spoedig structurele aanpassingen gedaan worden in de landelijke Taxiwet, aldus de gemeentelijke berichtgeving. Staatssecretaris Huizinga komt nu ook direct in de benen.

*In de 'Taxibrief' van staatssecretaris Huizinga die donderdag 9 juli nog voor de raadsvergadering verschijnt, staat dat de liberalisatie van de taximarkt in 2000 mislukt is. De taxitarieven gaan weer op de schop. Voorwaarde is dat de gemiddelde ritprijs niet omhoog gaat en de klant na de rit een geprinte bon krijgt met gegevens over de gereden afstand, de duur van de rit en informatie over de chauffeur en de taxi erop. Dat blijkt uit de brief. Gemeenten krijgen ruimere bevoegdheden om greep te houden of herkrijgen op de lokale taximarkt. Ze mogen eisen stellen aan de taxichauffeurs die werken vanaf standplaatsen. Alleen chauffeurs die georganiseerd en herkenbaar zijn, mogen op die plekken klanten oppikken. Groepsvorming is een prikkel om de naam van de groep hoog te houden, heet het. De gemeente bepaalt de omvang van de groep of organisatie. Zij bepaalt ook het gebied waarbinnen de groep actief mag zijn: de gehele gemeente of een deel daarvan, zoals het centrum. Als de gemeente Amsterdam kiest voor het gehele grondgebied van de gemeente kan het bestuur vrije (individuele) rijders werven. Er komen wel landelijke basiseisen voor deze groepsvorming, zoals het voeren van een daklicht en een zichtbare chauffeurspas. Het huidige tariefstelsel is de taxibranche een doorn in het*

*oog. Huizinga omarmt nu het dubbeltariefsysteem dat de KNV Taxi heeft voorgesteld. De tijdsduur van een rit mag weer een rol gaan spelen. De tarieven die sinds februari 2007 van toepassing zijn, houden alleen een instaptarief in en een vaste kilometerprijs. De meter tikt dus niet door bij file en andere verkeersdrukte. De staatssecretaris stelt wel twee voorwaarden bij het nieuwe tariefsysteem: de geprinte bon en een systeem volgens welke de klant meer betaalt bij verkeersdrukte maar minder bij het ontbreken daarvan.*

*De Inspectie Verkeer en Waterstaat blijft de instantie die landelijk de vergunning verstrekt. Wanneer het vernieuwde landelijk taxibeleid in werking treedt, is nog niet duidelijk.*

### **Conclusie**

De reactie van de burgemeester op de fatale vuistslag op de taxistandplaats was er aanvankelijk een van terughoudendheid of openbare orde in het geding was. Maar de reactie enkele dagen later was een geheel andere. De openbare orde is wel degelijk in het geding. Er komt een stevig aangezet beleid om de openbare orde te herstellen met een mix van maatregelen, waaronder het van kracht worden van een noodverordening, de mogelijkheid van het opleggen van gebiedsverboden, cameratoezicht, de inzet van extra toezichthouders en informatieverstrekking. Een poging om de macht van bepaalde taxichauffeurs te breken. Onder druk van de situatie komt ook de staatssecretaris vervroegd met de 'Taxibrief'. De gemeente krijgt vooralsnog niet de vergunningverlening terug. Cohen moet blijven sturen 'met een hand op de rug', zoals hij zelf zei.

### **7 Brede veiligheidsprogramma's**

De openbare orde handhaven en het beoordelen op integriteit (Bibob) is ook nog niet het hele verhaal. Werken aan veiligheid is tegenwoordig, zeker in grote steden, *ingebod* in brede collegeprogramma's. De kern daarvan vinden we doorgaans terug in een *specifiek programma* en *de programmabegroting* waarbij sprake is van werken volgens de drie W's: wat willen we?; wat doen we ervoor?; en wat mag het kosten? De doelstellingen moeten dan specifiek, concreet en meetbaar ('smart') zijn zodat ook naderhand bezien kan worden of deze doelstellingen bereikt zijn. Enkele voorbeelden: Nijmegen, Utrecht, Enschede, Amsterdam, Rotterdam.

#### ***Alle steden willen 'veilige stad' zijn***

De stadsbegroting voor Nijmegen 2006-2009 kent een programma Veiligheid. Daarin wordt melding gemaakt van de volgende thema's binnen het programma: integrale veiligheid; handhaving; vergunningverlening; rampenbestrijding; de aanpak van drugscriminaliteit. De begroting zegt dat de veiligheid in Nijmegen is toegenomen. Door middel van de Stadspeiling en de Integrale Veiligheidsmonitor worden veiligheidsontwikkelingen gevolgd. In 2001 voelde 43 procent zich in de stad onveilig en in 2003 was dit percentage gedaald naar 36. In de eigen buurt daalde het percentage van 33 naar 27.

De programmabegroting 2006 van Utrecht. Daarin wordt het veiligheidsbeleid gekwalificeerd als 'hard en sociaal'. Bijzondere aandacht is er voor veelplegers, 'urgentiegebieden' en sociaal kwetsbaren. Verder is er geen ruimte voor veel opsmuk. De termen waarin het beleid gegoten is, zijn zakelijk. Utrecht moet een veilige stad zijn, heet het.

In de programmabegroting van Enschede 2005-2008 wordt bij de 'bestuurlijke overwegingen' weinig aandacht besteed aan veiligheid. Blijkbaar is dat geen 'kwestie'. Veiligheid is geen topprioriteit maar de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving moet verbeteren. De begroting zegt wel dat *'een pakket van maatregelen moet leiden tot een grotere veiligheid en daarmee tot herstel van vertrouwen van de burger in de overheid'* (p. 29).

De begroting 2009 van Amsterdam bevat veel aspecten van veiligheid. Uit de bestuurlijke hoofdlijnentekst:

'Veiligheid is een basisrecht voor alle Amsterdammers. Ons College spant zich dan ook voor de bestrijding van criminaliteit, voor verkeersveiligheid, voor het tegengaan van geweld buitens- en binnenshuis en van overlast en verloedering en voor crisisbeheersing en de bestrijding van calamiteiten. Amsterdam moet veiliger worden door preventie én repressie. Toezicht en handhaving in de openbare ruimte en in het openbaar vervoer vergroten de (objectieve en subjectieve) veiligheid voor de burger. Ons College wil de veiligheid in alle buurten vergroten, onder andere door meer toezicht, bestrijding van overlast, extra aandacht voor multiprobleemgezinnen, efficiëntere camerabewaking en het aanpakken van jongeren die zich stelselmatig schuldig maken aan strafbare feiten- en van hen in de eerste plaats de harde kernjongeren. (...) De gemeente blijft zeer actief in het verminderen van de



misstanden in de horeca en de prostitutie. Ons College ontwikkelt een bestuurlijke aanpak voor de bestrijding van gedwongen prostitutie en de versterking van de positie van de sekswerkers. Met het project 1012 hebben we een start gemaakt met het terugdringen van criminogele invloeden op het Wallengebied. Panden zijn aangekocht en de Bibob wetgeving wordt effectief toegepast. Een vergunningensystematiek voor de escort is ontwikkeld en prostitutievergunningen worden doorgelicht. Ter bestrijding van onder andere drugsoverlast is de Vliegende Brigade als instrument ontwikkeld'. De bedoeling is die brigade gemeentebreed in te gaan zetten.

### ***Samenwerking***

Veiligheidsbeleid is in sterke mate een zaak van samenwerking met andere organisaties, zowel landelijk als regionaal en lokaal. Sgbo (2000) constateerde dat die samenwerking voorkomt maar niet vanzelfsprekend is. Er moeten inspanningen geleverd worden om het daadwerkelijk tot samenwerking in het veiligheidsbeleid te brengen. Vooral grotere gemeenten slagen daar in. Ze werken veel samen met organisaties, zoals scholen, horeca, woningcorporaties, winkeliers, wijk- en buurtorganisaties. Cachet en Ringeling (2004: 652 e.v.) stellen dat samenwerking een kernelement is van het veiligheidsbeleid maar tevens dat de regierol van gemeenten – naar de stand van zaken in 2004 - ‘een van de meest problematische elementen is’ (2004: 654). Gemeenten beschikken over ‘niet voldoende hulpmiddelen of bevoegdheden om hun directe partners, zoals woningcorporaties (...), als niets anders werkt, te kunnen dwingen. Bovendien zijn ze voor de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid meer en meer afhankelijk van regionaal georganiseerde organisaties als politie, brandweer en andere hulpdiensten. Over die organisaties hebben afzonderlijke gemeenten maar in beperkte mate zeggenschap’ (2004: 654; Sgbo, 2000). Slagvaardigheid vormt in een complex netwerk een probleem.

De voortrekkersrol van grotere gemeenten is een gevolg van een gevoel van urgentie, dat tot uitdrukking komt in collegeprogramma's zoals het collegeprogramma ‘*Het nieuwe elan 2002*’ van de gemeente Rotterdam, en de beschikbaarheid van veel expertise om lokaal veiligheidsbeleid vorm te geven. Van de samenwerking met het departement van Binnenlandse Zaken moesten grote steden het tot 2004 nauwelijks hebben. Het departementaal beleid werd lang met distantie ten opzichte van de plaatselijke werkelijkheid ontwikkeld (Cachet en Ringeling, 2004: 656).

### ***Regimeverandering in Rotterdam***

De gemeente Rotterdam ging met een veiligheidsaanpak vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 landelijk voorop. Het gemeentebestuur stelt in de begroting 2006, die we als voorbeeld namen, dat veiligheid topprioriteit is.

*‘Met het eerste vijfjarenprogramma (2001-2006) en de aanscherpingen daarvan in het collegeprogramma zijn in de afgelopen jaren belangrijke resultaten geboekt. Rotterdam is zichtbaar en voelbaar veiliger geworden. Maar de veiligheid in de stad blijft een permanente inzet van de gemeente vragen. Mede daarom heeft het college nu een nieuw meerjarenprogramma Veiligheid in voorbereiding. Dat programma staat in het teken van het verder bouwen aan en investeren in veiligheid: verdergaande herovering van de publieke ruimte, een persoonsgerichte aanpak die geen ruimte laat aan vrijblijvendheid, samenwerking met overheidsgebonden en private partners, bevordering van actief burgerschap en de formulering en handhaving van heldere normen en gedragsregels’.*  
*‘Onderdeel van het collegeprogramma is het terugdringen van overlast door verslaafden. Repressie en zorg gaan hand in hand. Om die reden wil de gemeente de 700 meest overlast gevende verslaafden in een strafrechtelijk- of zorgtraject plaatsen’.*

In recente documenten onderscheidt het gemeentebestuur verschillende pijlers in het veiligheidsprogramma. Deze zijn gebaseerd op vastgestelde Vijfjarenactieprogramma Veilig. Centraal staat de drieslag: Toezicht en handhaving; Beheer en onderhoud van de buitenruimte; Fysiek en sociaal investeren. In documenten op de gemeentelijke website wordt gezegd: ‘Dit programma garandeert inwoners en bezoekers van Rotterdam een toename van de veiligheid’. De kern blijft de gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak. In de gebiedsgerichte aanpak wordt door de wijkveiligheidsactieprogramma's de ingezette verbetering voortgezet. *Stadsmariniers* lossen hardnekkige probleemsituaties snel en effectief op en de meest verloederde gebieden van de stad behouden een *hotspotaanpak*. De persoonsgerichte aanpak richt zich op de belangrijkste dadergroepen: overlastgevende verslaafden, criminele en overlastgevende jongeren en geweldplegers.

### ***Hartslag***



Lokaal zijn meer veiligheidsbevorderende programma's ontwikkeld. 'Operatie Hartslag', een programma van de gemeente Heerlen, is een voorbeeld daarvan maar dergelijke programma's komen ook in andere gemeenten voor. Dit programma Hartslag had betrekking op de aanpak van problemen die aanvankelijk werden geduid in termen van overlast, onveiligheid en leefbaarheid. Bepaalde stadsgebieden waren min of meer 'bezet' door drugsverslaafden en prostituees en daardoor werd het leven van andere burgers en ondernemers bemoeilijkt. In de uitwerking ging het programma, dat al jaren loopt, aanvankelijk ook de kant op van het terugdringen van overlast. Uiteindelijk ging het toch meer om bevordering van de sociale en bestuurlijke kwaliteit van de stedelijke samenleving en herwinning van zelfvertrouwen. De aanpak in Heerlen heeft veel weg gehad van een 'regimeverandering', die ook wel voor Rotterdam benoemd is (Tops, 2007). Kenmerkend hiervoor is het volgende.

Ten eerste, repressie en preventie worden in elkaars verlengde gezien. Repressie alleen heet 'inhumaan' en ineffectief te zijn. Deze verbinding tussen repressie en preventie heeft als organisatorisch complement de verbinding tussen professies in netwerkverband, wat ook wel *ketensamenwerking* wordt genoemd. Er wordt getracht door samenwerking tussen professionals *persoonsgebonden* oplossingen te zoeken, die soms ook leiden tot huisbezoek.

Ten tweede, is er een accentuering ontstaan voor een manier van kijken naar beleid die gericht is op uitvoering. In het verleden kreeg het ontwerpen teveel het primaat boven de uitvoering waardoor beleid teveel een kwestie van papier werd. Het gaat echter om de actie, niet om de nota. Bijgevolg moet er ook waardering zijn voor uitvoerders. Pieter Tops en Wil Gooren (2009) typeren deze verandering als een verandering 'van *beleidssturing naar frontlijnsturing*'.

Ten derde gaan deze ontwikkelingen samen met een stevig engagement van een lokale bestuurder of van enkele bestuurders en ambtenaren: *een activistische manier van besturen*. Zij verknopen zich helemaal met het thema en de opgaven, zij zijn sterk betrokken. Zij personifiëren de richting waarin het proces gaat, ze staan voor de zaak, ze weten wat speelt, ze geven de uitvoerders rugdekking. In Heerlen sprongen in dit verband het hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid eruit, de projectleider Hartslag en de districtschef van de politie (Tops en Gooren, 2009: 6).

Ten vierde moet men beseffen dat dit werken aan orde en veiligheid plaatsvindt in een *gefragmenteerd veld* waarin alleen samenwerking verder kan brengen. Maar die samenwerking gebeurt voornamelijk op vrijwillige basis. Hier kan het gemeentebestuur het initiatief nemen in een *regierol*. Die regierol vraagt behoedzaamheid om niet te vervallen in bazengedrag, want de partners zijn van elkaar afhankelijk. Eerder is het gewenst om bovenop de taak en bevoegdhedenverdeling een klimaat van *lotsverbondenheid* en *enthousiasme* te scheppen. Daarvoor is in elk geval doel en richting nodig waarbij de manier van hieraan werken open moet zijn.

Deze vier factoren vormen de context waarin in Heerlen aan regimeverandering op gang is gekomen. Kunnen we daarmee spreken van een model? Nee, niet van een model en ook niet van een kookboekrecept maar misschien wel van een concept. Het netwerk van 'partners in veiligheid' had met de aanpak niet de zekerheid van een piekfijn wetenschappelijk gefundeerde 'diagnose-remedie'-werkwijze. Van 'evidence based policy' is geen sprake. De aanpak heeft desalniettemin wel meerwaarde gehad. De evaluatoren van Hartslag zijn dan ook positief over deze vorm van *programmasturing*.

## **8 Werk in uitvoering: over de veiligheidsregio en het veiligheidshuis en meer**

Hoe ziet de praktijk er verder uit? We gingen eerder al op *de praktijk van alle dag* in door te laten zien hoe omgegaan kan worden met een taxistandplaatskwestie en hoe op een burgemeester maatschappelijke en politieke druk wordt opgebouwd. Maar wat is de dagelijkse gang van zaken in het leven van een burgemeester in een gemeente buiten de Randstad waar géén sprake is van betaald voetbal of een 'Leidseplein' met een taxistandplaats?

### **Casus**

Een van de burgemeesters meldt een aantal onderwerpen waarmee hij in een betrekkelijk kort bestek van doen had: het huisverbod; de opbouw van de veiligheidsregio in zijn regio; de problematiek van smart & growshops; het ontstaan van een veiligheidshuis in Hengelo en omstreken; het regulier overleg in de driehoek van officier van justitie, politiechef en burgemeester. Of nog iets opvalt aan de deze lijst? Inderdaad. Namelijk dat deze burgemeester, evenals de andere trouwens, in deze periode

*niet* te maken had met een crisis in de vorm van een ramp of brand, geen problemen heeft gehad met voetbalhooligans, geen voetbalwedstrijd als risicowedstrijd heeft behoeven te betitelen, niks van doen had met vervoer van gevaarlijke stoffen, hoog water, ordeverstoringen of rellen, niet voorop hoefde te gaan bij een ‘stille mars’, geen verbod op het houden van een demonstratie vanwege dreigende ordeverstoringen hoefde af te wegen, geen ontruiming van gekraakte panden te effectueren had, en een grote actie ‘preventief fouilleren’ of evenementenmanagement was even niet aan de orde. We vermelden deze voorbeelden omdat wel duidelijk is dat we leven in een risicomaatschappij waarin de lontjes wat korter zijn geworden en waarin onverwachte gebeurtenissen veel aandacht vragen van bestuurders zoals een burgemeester, die bij uitstek een taak heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid, maar we moeten ook niet overdrijven. Beide burgemeesters vermelden in hun weekboek dat dateert van begin 2009 geen schokkende gebeurtenissen, hoewel een van hen toch het overlijden van een schaatser moet melden.

### ***Huiselijk geweld***

De eerste kwestie waar een van beide burgemeesters mee van doen kreeg, was het huisverbod als mogelijke reactie op teveel huiselijk geweld. Het verbod kan gelden voor 10 dagen maar ook langer duren namelijk tot max. 28 dagen. De burgemeester kan het besluit op dit vlak mandateren aan een officier van justitie. In de praktijk zal de burgemeester dit ook vaak doen. Daarbij zijn twee aspecten van belang: geeft hij vol mandaat of beperkt mandaat aan een officier van justitie of hulpofficier? Het huisverbod kan een middel zijn waarnaar gegrepen wordt als het Openbaar Ministerie niet de strafrechtelijke keten kan toepassen. Maar dan dreigt het huisverbod een werklastverminderende oplossing te zijn voor het OM en dat kan de bedoeling niet zijn. De betreffende burgemeester wil daarom goed kunnen volgen of huisverboden aan de orde zijn en daarom geeft hij geen onbeperkt mandaat af, zoals sommige collega’s wel doen. Hij wil gebeld wordt, bij nacht en ontij als een huisverbod aan de orde is.

Deze kwestie van het huisverbod heeft nog een ander aspect. De burgemeester wordt midden in een beleidsterrein geplaatst dat in ontwikkeling is. Zo’n kwestie als huiselijk geweld raakt niet alleen aan het werk van de politie maar ook aan zorginstellingen, en betreft de wethouder zorg en de wethouder jeugdzaken. Er vindt in dergelijke kwesties vaak casusoverleg plaats onder leiding van een casemanager, er is budget voor het opleggen van een verbod op betreding van een huis maar de oplossingen, als ze er al zijn, vragen veel overleg. Zo’n overleg geeft ook weer *onvermoede problemen*.

*Neem de sleutel-zaak. Als een persoon een huisverbod krijgt, wordt hem of haar de toegang tot het huis ontzegd en moet hij de sleutel van het huis inleveren. Maar bij wie inleveren en wie bewaart dan de sleutel of beter gezegd ‘de sleutels’ want burgers hebben van hun huis vaak drie of meer sleutels die toegang verschaffen? Moet de sleutel in handen van de hulpofficier van justitie gesteld worden en bij hem blijven berusten of bij de politie of bij de burgemeester? In Hengelo is ervoor gekozen om de sleutel door de politie te laten beheren. De kwestie van de sleutel is een praktische kwestie die ogenschijnlijk klein is maar in de praktijk toch geregeld moet worden. Er is geen wetgeving die hierin voorziet. Typisch een vraagstukje van werken rond een case in een netwerkcontext van van elkaar afhankelijke organisaties en personen die ieder eigenaar zijn van een deel van het probleem maar van sommige zaken is er geen eigenaar.*

### ***De veiligheidsregio***

De burgemeester van Hengelo kreeg begin 2009 te maken met ‘werken aan de veiligheidsregio’. Recent is op rijksniveau tot het ontstaan van veiligheidsregio’s besloten. De samensmelting van de diverse regio’s tot een veiligheidsregio leidt tot een ogenschijnlijk heldere structuur. Daarbij is aangesloten op de vijftientig bestaande politieregio’s. De bedoeling is dat de politie-, brandweer- en GHOR-regio (GHOR staat voor de problematiek van geneeskundige handelingen bij rampen) dezelfde buitengrenzen hebben. Dit wordt wel de *territoriale congruentie* genoemd. De burgemeesters van alle gemeenten in de regio vormen samen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, dat tevens functioneert als regionaal college zoals dat bedoeld is in de Politiewet 1993. Strikt genomen mogen overigens ook wethouders in dat bestuur plaatsnemen.

Aan de voorzitter van de veiligheidsregio worden drie rollen toegekend: korpsbeheerder van de politieregio; voorzitter van de regionale brandweer, voorzitter van het GHOR-bestuur. Deze

voorzitter- burgemeester heeft niet de zeggenschap over de andere burgemeesters, een hiërarchie tussen gemeenten bestaat namelijk niet. Maar feitelijk is de voorzitter- burgemeester wel een belangrijk boegbeeld dat voor de veiligheidsregio gezichtsbepalend is.

In een aantal regio's werd begin 2009 al langere tijd gewerkt met gezamenlijke bestuursvergaderingen, waarbij dan *drie agenda's* voorlagen: politie, brandweer, GHOR. De ambtelijke voorbereiding van die vergaderingen was gesegmenteerd maar er vond wel afstemming plaats. Naast de bestuurlijke samensmelting is er in de veiligheidsregio sprake van ambtelijke samenwerking. De ultieme integratie is dan ook nog eens de co-locatie waarbij een leidinggevende alle onderdelen en een multidisciplinair samengesteld directieteam 'aanstuurt'.

De burgemeester van Hengelo viel bij de ontwikkeling van de veiligheidsregio in zijn regio iets op dat eerder elders ook al meer speelde. De bestuurlijke en ambtelijke discussies over integratie richtten zich in het begin *primair* op de brandweer en de GHOR en de meldkamerfunctie, zo viel in 2004 -2006 op. Gemeentelijke diensten die bij rampenbeheersing en toezicht op veiligheid een rol spelen, zijn daarbij vaak niet betrokken. Wat de burgemeester van Hengelo nu begin 2009 opmerkelijk vindt in zijn regio is dat de rol van *de politie* nog steeds niet erg in de beschouwingen meegenomen wordt. 'De politie' is een *onderbelicht fenomeen* in de discussie over de vormgeving van de veiligheidsregio in zijn regio. De politieleiding blijkt zelf ook niet erg bezig met de veiligheidsregio, mede omdat men al keuzen maakte over wat door wie regionaal wordt opgepakt en wat lokale clusters of teams zijn. De veiligheidsregio lijkt meer iets van de brandweer en GHOR, de politieleiding voelt zich nog *geen 'mede-eigenaar'*. De kern van de discussie concentreert zich volgens de Hengelose burgemeester teveel op *een convenant* tussen rijk en regiobrandweer. Begrijpelijk is wel dat het gaat zoals het gaat omdat de politie er enige tijd over gedaan heeft om tot een indeling in regio's te komen, te herstructureren en te komen tot convenanten tussen minister en politieregio's. Men heeft daaraan de handen vol gehad. Wie nu iets wil met veiligheidsregio's kan aanschuiven, moeten politiechefs gedacht hebben. Dat kan wel hier en daar zo zijn geweest, de wetgever bepaalt toch een nieuwe 'harmonie'. Vele burgemeesters hebben die thematiek in januari 2009 op hun bordje.

### ***De smart & growshops***

Uit het relaas van twee weken 'veiligheidsgebonden issues' uit het leven van de burgemeester van Hengelo komt ook de kwestie van de smart & growshops naar voren. Daarvan zijn er op enig moment in het recente verleden negen geweest in Hengelo. Voor het toestaan van dergelijke shops is recent een vergunningensysteem gekomen. De vergunningverlening is daarbij onderworpen aan de Bibob-procedure. Dat betekent dat de burgemeester de 'zuiverheid' in het financieel-economisch verkeer van de vergunningaanvrager kan laten beoordelen en op 'Bibob-gronden' een vergunning kan weigeren. Dit vergunningstelsel biedt de mogelijkheid om lokaal beleid te maken. De gemeente Hengelo is daartoe ook overgegaan door het opstellen van een verordening. Die verordening houdt in dat de smart & growshops zelf een vergunning moeten gaan aanvragen. De gemeente Hengelo heeft ervoor gekozen om aan het aantal smart & growshops een maximum te stellen, namelijk van negen en dit aantal zo mogelijk te verminderen, bijvoorbeeld als een shop sluit of geen vergunning meer krijgt, waarna een nieuw maximum ontstaat. Het tot voor kort bestaande aantal van deze shops is dus vertrekpunt geweest voor het proces. Feitelijk daalde het aantal shops al doordat men een vergunning moest gaan vragen. Een aantal shops vroeg *geen* vergunning aan maar doopte de winkel om; men ging iets anders verkopen. Daardoor daalde het aantal smart & growshops naar een *nieuw maximum* van drie. De gemeente stond voor de vraag hoe nu de handhaving van vergunningen te controleren. Ze benaderde de Voedsel- en Warenautoriteit die onmiddellijk liet weten voor deze handhaving geen tijd en andere middelen te kunnen vrijmaken als gevolg van de werkdruk die gepaard ging met de handhaving van het rookverbod in cafés en andere uitspanningen. Gevolg: de gemeente Hengelo gaat de handhaving van de vergunning van de drie shops dan maar zelf controleren. Dat was een problematiek die in de twee weken van de burgemeester ook langs kwam. Daar bleef het niet bij.

### ***Veiligheidshuis***

Het vierde issue uit de 'weekboeken' van de burgemeesters betreft het onderwerp 'veiligheidshuis'. Nederland kent op het gebied van sociale veiligheid, criminaliteitsbestrijding en maatschappelijke hulpverlening tal van instellingen. Die moeten samenwerken in situaties waarbij veiligheid en welzijn van mensen in het geding komen. Doen ze dat ook? In het recente verleden is vastgesteld dat die samenwerking niet goed van de grond kwam of onvoldoende was. Voorbeelden als het Maasmeisje en

het meisje van Nulde staan bij velen in het geheugen gegrift; voorbeelden die pijnlijk duidelijk maken dat een betere samenwerking mogelijk veel leed had kunnen voorkomen. Voorbeelden die speelden op een moment waarop al veel organisaties tot de conclusie kwamen dat samenwerken en het delen van informatie absoluut beter konden. In kringen van het OM ontstond discussie; het moest anders. In 1998 werd - vanuit de gedachte dat justitiële partners een betere verbinding moesten maken met een aantal andere partners in het bestrijden van criminaliteit -, door datzelfde Openbaar Ministerie de suggestie gedaan tot komen tot *Justitie-in-de-buurt-kantoren (JIB)*. Deze JIB's kwamen er ook. De gemeente Tilburg was een van de steden die dit initiatief omarmden. Deze gemeente was binnen enkele jaren ook de eerste gemeente die tot de conclusie kwam dat de functie van dit kantoor breder van opzet zou moeten zijn vanuit de optiek dat veiligheid integraal aangepakt zou moeten worden. Niet alleen door de justitiële organisaties, maar juist onder de regie van de gemeente. Het gemeentebestuur van Tilburg voegde de daad bij het woord en *doopte JIB om in veiligheidshuis*. Andere steden en regio's volgden.

Wat is een veiligheidshuis? Een veiligheidshuis is een lokaal of een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners, gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak van criminaliteit en het bevorderen van sociale veiligheid. Het doel was niet zozeer om alleen problemen aan te pakken binnen de strafrechtketen maar ook te zorgen voor een goede verbinding met de (lokale) zorgketen en daarbij preventie en nazorg mee te nemen. Ingegeven door de actualiteit werd de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld, (risico)jeugd en veelplegers opgezet. In de praktijk maakten en maken nog steeds organisaties *casusgericht* afspraken met elkaar. Welke straf krijgt de dader bij een huiselijk geweldsincident? Wie heeft een rol in het begeleiden van het kind dat getuige is geweest van het voorval? Is therapie voor het echtpaar mogelijk om herhaling te voorkomen? Dat is het soort vragen dat in casusbesprekingen aan de orde kan komen.

Het ontstaan van het veiligheidshuis is onlosmakelijk verbonden met een klimaat waarin veiligheid prominent op de politiek-bestuurlijke agenda stond. De landelijke overheid legde in haar veiligheidsbeleid vanaf 2002 sterk de nadruk op het inzetten van systeemmaatregelen, met name het verbeteren van de ketensamenwerking om de veiligheid te verbeteren en de criminaliteit te verminderen. De ketensamenwerking binnen het veiligheidshuis is een voorbeeld van een dergelijke systeemmaatregel. De samenwerking in veiligheidshuizen is in de lijn van JIB al snel als een succesformule gezien.

Een burgemeester:

*'Het werkte heel goed dat een officier van justitie en anderen in een wijk zelf kwamen kijken en daar zitting' hielden'.*

Minister Hirsch Ballin van Justitie (uit het kabinet-Balkenende IV) ondersteunt deze ontwikkeling daarom ook. Er komt een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen. Veiligheidshuizen hebben in potentie meerwaarde in de wijze waarop ketenmanagement plaatsvindt. Ketenmanagement is te omschrijven als de managementactiviteiten die er op gericht zijn om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken dat niet ieders eigen positie optimaal is maar dat juist de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is.

Veiligheidshuizen komen er wel maar voldoen ze ook, zo vroeg de burgemeester van Hengelo zich af? Een veiligheidshuis is een *informatieknooppunt* voor de betrokken instellingen. Op de tweede plaats neemt men aan dat de *reguliere praktijk* zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. De derde aanname is dat dit de samenwerking bevordert wordt door *op één locatie* samen te werken, ook al hoeft een veiligheidshuis daarvoor geen bedrijfsverzamelgebouw te zijn. Gebleken is dat bestaande veiligheidshuizen in zoverre voldoen dat het beschikken over een informatieknooppunt nodig is wil ketensamenwerking daadwerkelijk van de grond komen. Als zo'n knooppunt er niet is wordt samenwerking ernstig bemoeilijkt (Van Gestel, 2007). Dat ziet men in gebieden zonder veiligheidshuis.

Het is, zo gezien, begrijpelijk dat bij voorbeeld ook in Hengelo en omstreken begin 2009 gewerkt is aan de totstandkoming van een veiligheidshuis. De gemeente hebben daar zelf ook belang bij. Als een veelpleger vrij komt en zich wil gaan vestigen in een gemeente kan het van belang zijn dat een burgemeester weet heeft of zich zo nodig op de hoogte kan stellen van het feit dat organisatie xx de

betrokkene nog begeleidt. Voor het opslaan van relevante informatie wordt in veiligheidshuizen begin 2009 overigens nog geen gebruik gemaakt van één uniform (landelijk) systeem.

De zoektocht naar de juiste vormen van overleg blijkt binnen veiligheidshuizen nog in volle gang. Discussies ontstaan vaak door een discrepantie tussen de strafrechtketen, die binnen duidelijke wettelijke kaders en binnen bepaalde termijnen moet handelen, en de zorgketen die meer inhoudelijke besprekingen wil voeren over mogelijke interventies. Een tweede discussie betreft het feit dat de centrale overheid streeft naar een landelijk dekkend netwerk waarbij een veiligheidshuis in een centrumstad ook de regio moet bedienen. In Oss wordt bijvoorbeeld regionaal samengewerkt maar Tilburg is zoekende in de wijze waarop men een verbinding met de lokale (zorg)netwerken legt in de omringende gemeenten. Deze discussie speelt ook in Overijssel, zoals de burgemeester meldt in zijn weekboek. De gemeente Hengelo werkt met twee aanpalende gemeenten samen in het veiligheidshuis, de andere gemeenten zijn voorlopig 'niemandsland'. De vormgevingsdiscussie is dus nog niet geheel bevredigend afgerond. Zoals zo vaak, gaat het hier ook om politiek-bestuurlijke wilsvorming en budget.

### *Front office, ketenbesef en back office*

De algemenere problematiek die achter het veiligheidshuis schuil gaat betreft ketensamenwerking en 'ketenbesef op de werkvloer'. Er wordt, zo meent een burgemeester, steeds vaker gestreefd naar één loket (front office; denk aan Werk en Inkomen) terwijl het achterland van organisaties aangepast moet functioneren door samenwerking (in de 'back office'). Daar zitten aantrekkelijke kanten aan in zoverre de burgers minder makkelijk van het kastje naar de muur gestuurd kunnen worden. Van de andere kant is er de privacyproblematiek, waar weinigen zich in 2009 nog zeer om bekommeren. En er is het vraagstuk van organisaties die wel samen praten over cliënten, zorgbehoevenden en de mens in andere hoedanigheden maar weten we nog wie hij of zij is? Hier wordt slechts de vraag geopperd. Tenslotte is er het derde aspect dat organisatie die een aantal cliëntbesprekingen doen (cases behandelen) wel uitwisselen, wel proberen elkaar de hand te reiken maar zouden er ook professionals zijn die als gevolg van hun ontmoeting met andere professionals hun professionele werkwijze ten aanzien van een cliënt veranderen? Analyses van veiligheidshuizen laten nog niet zien dat het bespreken van een case meer is dan het naast elkaar plaatsen van 'wat men doet' vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

## **9 De burgemeester 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen?**

De burgemeester was in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw nog de onbetwiste leider van het lokale bestuur. Die nam veelal ook belangrijke portefeuilles, en dus beleidsgebieden, voor zijn rekening nam, bovenop de taak op het gebied van orde en handhaving. Vanaf de jaren zestig hebben wethouders echter een belangrijker aandeel in het gemeentebestuur genomen en gekregen en ook bepaalde portefeuilles voor zich gereserveerd, die daarvoor met groter gemak en veel vanzelfsprekendheid naar de burgemeester gingen. Die jaren zijn de jaren van politisering en programmacolleges. Vanaf de jaren zeventig is het geaccepteerd dat burgemeesters gemiddeld genomen in beperktere mate betrokken zijn bij de beleidsvorming van portefeuilles. De positie kalft wat af en de burgemeester wordt meer teruggeworpen op zijn formele positie, vooral in de grotere gemeenten. De burgemeester is dan vooral voorzitter van het college en de raad en vertegenwoordiger in rechte van de gemeente. Ook levert de burgemeester in de jaren zestig en zeventig veel van zijn maatschappelijke status als achtenswaardig bestuurder ('regent') in. Raadsleden, wethouders en burgers gaan de burgemeester meer op basis van gelijkwaardigheid tegemoet treden. Je kunt dus spreken van een terugtred; sommigen spreken van een 'ondermijning' van de positie van burgemeester. Maar opmerkelijk is dat in de jaren negentig de burgemeester weer meer op zijn wettelijke taak wordt aangesproken, dat wil zeggen juist een belangrijker positie gaat innemen omdat orde en veiligheid belangrijker wordt. Weliswaar willen sommige wethouders zich ook op het terrein van veiligheid bewegen maar de positie van de burgemeester is wettelijk sterker geworden doordat hij of zij over bevoegdheden beschikt op het vlak van orde en veiligheid. Dat zet door na het jaar 2000. Op dat terrein is de burgemeester dan bijna onaantastbaar (Muller e.a., 2008). De burgemeester heeft als enige een gezagslijn naar de politie en vertegenwoordigt als enige de gemeente in een regionaal college dat verantwoordelijk is voor de aansturing van de politie. In aanvang wordt de veiligheid nog wat beperkt ingevuld als criminaliteitspreventiebeleid maar later wordt het terrein verbreed. Veiligheidsbeleid wordt integraal veiligheidsbeleid. Het thema veiligheid werd ineens belangrijker na de vuurwerkramp in Enschede. Het belang van een sterke, capabele en coördinerende burgemeester op

het gebied van orde en veiligheid wordt dan gevestigd en gemarkeerd. De burgemeester is dan weer terug aan het 'front', kun je zeggen. Is de burgemeester nu de onbetwiste veiligheidsbaas of maakt deze toch deel uit van het netwerk van 'partners in veiligheid'?

Personen doen ertoe en de opstelling en inzet van een burgemeester is belangrijk. Dat bleek uit de analyse van de Rotterdamse aanpak en de evaluatie van Operatie Hartslag (Tops en Gooren, 2009). Is de burgemeester de spil in de veiligheidsketen? Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt op het congres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in 2008 dat van gemeenten steeds meer gevraagd wordt, ook bij veiligheid.

*'Burgers en bedrijven vragen sneller om aandacht voor overlast en om handelen van de overheid. Vergroving en verharding van maatschappelijke problemen rechtvaardigen de roep om krachtiger en vroegtijdiger bestuurlijk ingrijpen. Het politieke belang van de veiligheidspartefeuille neemt toe'.*

Zij wijst ook op de roep van vroegtijdige signalering van problemen, sneller snelrecht, hogere straffen en harde repressie. In de burgemeester ziet ze de spil, de veiligheidsbaas. Ter Horst:

*'Ik ben ervoor dat de burgemeester als veiligheidsbaas zijn rol stevig oppakt'.*

De burgemeester moet een 'sterke burgemeester' zijn volgens de minister; ze zegt het expliciet in haar speech uit 2008.

*De burgemeester 'merkt in de praktijk dat er behoefte is aan één regisserende partij in de vorm van het bevoegd gezag. Dat bevoegd gezag is de burgemeester. Soms alleen, soms met wethouders. De bevolking ziet de burgemeester, ook de door de Kroon benoemde, als degene die de problemen moet aanpakken. Juist omdat de burgemeester boven de partijen staat en een niet-politiek geprofileerde positie heeft, kan hij zo'n dwingende regisseur zijn'.*

### ***De burgemeester moet schakelen tussen rollen***

Het uitbreiden van de bevoegdheden heeft gevolgen voor de rollen die de burgemeester moet vervullen, schrijft de burgemeester van Wijdmeren. Op het terrein van veiligheid wordt de burgemeester niet aangesproken als voorzitter van gemeenteraad of college, maar als bestuurlijke ordebewaker. In de ogen van de bevolking is de burgemeester de 'baas' van politie en brandweer. Hij is verantwoordelijk voor de veiligheid. Hij dient allerlei vormen van overlast te bestrijden, zoals jeugdoverlast, uitgaansgeweld, horecaoverlast en kleine criminaliteit. De burgemeester moet slagvaardig optreden en resultaten boeken. Als er slachtoffers vallen als gevolg van ongeregeldheden, overlast of ongelukken verwacht men dat de burgemeester direct zich voegt naar zijn rol als burgervader. Nazorg is dan noodzakelijk. Tijd van bezinning wordt nauwelijks gegeven.

In de discussie is de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders onderbelicht. De vraagstukken van veiligheid hebben meestal een uitstraling naar andere beleidsvelden, waar veelal wethouders verantwoordelijk zijn. Te denken is aan de wethouder jeugd in geval van jeugdoverlast of de portefeuillehouder economische zaken als het gaat om horecaproblematiek. Ook het vraagstuk van externe veiligheid is een goed voorbeeld, waarbij de portefeuillehouder milieu betrokken is. In de verschillende fases van de veiligheidsketen ( proactief, preparatie, preventie, repressie en nazorg) verschuift de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder naar de burgemeester en weer terug. Dit vraagt dus om een goede afstemming, hetgeen soms niet eenvoudig is. De verhoudingen in het college zijn hierbij van groot belang.

### ***Stad en platteland***

De landelijke discussie over veiligheid wordt vaak gedomineerd door de stedelijke problematiek. De persmedia spelen hier op in en er worden direct vragen gesteld in de Tweede Kamer. De problematiek in Gouda in 2008 is hiervan een goed voorbeeld. Op meerdere beleidsterreinen doen zich problemen voor zoals drugsoverlast, prostitutie, allochtonenproblematiek en achterstandswijken. Het is niet te ontkennen, dat hier majeure vraagstukken spelen. Maar het is ook waar, dat de steden verhoudingsgewijs veel meer politie en gemeentelijke medewerkers hebben om de problemen het hoofd te bieden.

Op het platteland, in de kleine steden en dorpen, zijn ook vraagstukken van veiligheid aan de orde die door die bewoners als ernstig worden ervaren.

Vaak zijn die vraagstukken minder spectaculair dan de stedelijke problematiek, maar voor de betrokkenen niet minder ernstig. Veiligheid is immers voor een belangrijk deel een subjectief gegeven.

Het gevoel van veiligheid is belangrijker dan de rationele cijfers. Nederland is volgens die cijfers de laatste jaren veiliger geworden, maar dat wordt door de meeste burgers zo niet ervaren.

In gemeenten buiten de stedelijke gebieden wordt de veiligheidsagenda gevuld met vraagstukken als woninginbraken, verkeersveiligheid, overmatig alcoholgebruik, jeugdoverlast, horecaproblematiek, huiselijk geweld, overlast bij evenementen en burenruzies. De uitingsvormen van onveiligheid zijn er anders, maar de beleving eveneens. Drie praktijkvoorbeelden tonen dat veiligheid ook in kleinere plaatsen een belangwekkend thema kan zijn. En wat de voorbeelden tonen: ga er maar aanstaan!

#### ***Eerste thema: jeugdoverlast***

Het hoeft geen betoog, dat een goede ontwikkeling van jongeren belangrijk is voor de huidige samenleving en het legt een fundament voor onze toekomstige maatschappij. Tegelijk heeft vrijwel elke gemeente te maken met de problematiek van rondhangende jongeren, dat kan verergeren tot vormen van jeugdoverlast. Rondhangen kan zelfs een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van jongeren tussen de 10 en 18 jaar: ze leren vriendschappen en sociale contacten aan te gaan en grenzen te verkennen. Met grotere vormen van criminaliteit en uitingen van geweld hebben deze jongeren meestal niets te maken. Zij kunnen echter wel overlast veroorzaken in de vorm van geluidsoverlast, vervuiling en vandalisme. Buurtbewoners ervaren door deze overlast soms een onveilig gevoel of een inbreuk op hun woon- en leefgenot.

Dit heeft zowel te maken met de vorm en frequentie van het gedrag van de jongeren als met de tolerantiegrenzen van buurtbewoners. Vele jongeren vinden dat er nergens iets voor hen te doen is en dat ze overal worden weggestuurd.

En doordat deze rondhangende jongeren eerder worden gezien als 'crimineeltjes' in plaats van pubers die grenzen verkennen, durven buurtbewoners hen nauwelijks aan te spreken. Hoewel er zeker criminele jeugdgroepen actief zijn, komen die op het platteland of in kleinere dorpen of steden minder voor. Wel zijn er groepen die overlast of hinder veroorzaken. Die groepen komen op en verdwijnen weer na verloop van tijd. Dan komen nieuwe groepen hun plaats innemen of nieuwe groepen ontstaan op andere plekken in de gemeente.

Als jongeren meedenken over oplossingen voor problemen die zij veroorzaken, heeft dit vaak een grotere uitwerking dan wanneer de oplossingen door anderen zijn opgelegd. Die oplossing kan bestaan uit een jongeren centrum of een JOP (Jongeren Ontmoetings Plaats).

In de praktijk is het vaak moeilijk hieraan invulling te geven. Zodra het opzetten van een jongeren centrum of een JOP aan de orde komt, ontstaat er hevig verzet in de buurt. Ouderen verenigen zich in hun weerstand, ook als de politie aangeeft dat het juist verstandig is de zaak niet op zijn beloop te laten. Met goede afspraken, waar de politie zich ook aan wil verbinden, kan overlast juist worden beperkt.

Tijdens informatieavonden treedt de burgemeester samen op met de wethouder jeugd en de politie. Buurtbewoners lijken te zijn vergeten, dat zij ook eens jong waren en dat het hun eigen jeugd betreft. Vaak ontstaat er een agressieve sfeer die zich richt tegen de gemeentelijke vertegenwoordigers. Voor de burgemeester en de wethouder is het lastig in dit spanningsveld te opereren, zelfs als betrokken partijen goed samenwerken en hun verantwoordelijkheid nemen. Het alternatief is: niets doen. De jongelui worden aan hun lot overgelaten en de politie mag de ergste overlast aanpakken.

#### ***Tweede thema: brand in een verzorgingstehuis***

De burgemeester schrijft: Op een middag werd de brandweer gealarmeerd voor een brand in een verzorgingstehuis. In een appartement was brand ontstaan door een brandende sigaret van een bewoonster. Later blijkt dat zij is overleden. De brandweer en politie zijn snel ter plaatse. Direct na aankomst is GRIP 1 afgekondigd. Later is opgeschaald naar GRIP 2 toen duidelijk werd, dat veel mensen verplaatst moesten worden. In het nabij gelegen gemeentehuis werden hiervoor snel de voorbereidingen getroffen. Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en het Regionaal Operationeel Team (ROT) werden operationeel. Het sein 'brand meester' is dan al gegeven. Het incident is dan nog niet voorbij, want de gangen van de vleugel waar de brand is ontstaan, zijn nog vol rook. De bewoners zouden eerst worden opgevangen in het gemeentehuis, maar willen niet verplaatst worden. Daarna wordt besloten hen op te vangen in de recreatieruimte van het verzorgingshuis. Naast het dodelijke slachtoffer zijn vier personen naar het ziekenhuis vervoerd met een inhalatietrauma. De burgemeester is snel ter plekke, terwijl het GBT wordt ingericht onder verantwoordelijkheid van de locoburgemeester en de gemeentesecretaris. Een belangrijk punt van afweging is of de burgemeester bij het verzorgingstehuis blijft of zich voegt bij het GBT. Na overleg met de leidinggevenden van de hulpdiensten ter plaatse besluit hij te blijven, omdat het GBT weinig kan toevoegen aan de aanpak van het incident.



Wel spelen er drie andere zaken: de media zijn zeer snel aanwezig, omdat Hilversum vlakbij is. De cameraploegen zijn veel sneller bij het verzorgingstehuis dan de voorlichters van politie en gemeente. De burgemeester besluit de media te woord te staan, omdat de situatie duidelijk is en omdat hij wil voorkomen, dat de pers de hulpverleners voor de voeten gaat lopen. Het besluit pakt goed uit. Kort daarna zijn de beelden op de journaals te zien.

Een tweede aandachtspunt is de opvang van de bewoners. Het personeel van het verzorgingstehuis slaagt erin adequate opvang te realiseren. De burgemeester besluit hen toe te spreken, te informeren en gerust te stellen. Hij vervult de rol van burgervader, hetgeen op prijs wordt gesteld.

Een derde aspect betreft de opvang van familieleden van het dodelijke slachtoffer. Toevalligerwijs had de schoonzoons via een scanner opgevangen, dat het appartement van zijn schoonmoeder in brand stond. Hij haastte zich naar het verzorgingstehuis, maar mocht niet naar binnen en hij kreeg geen informatie. De burgemeester zag de ongeruste man, die hij kende. Hij heeft hem in eerste instantie opgevangen en gezorgd voor verdere begeleiding. Een complicatie was, dat bewoners vertelden, dat zij de betrokken mevrouw hadden gezien. Theoretisch zou het slachtoffer een ander kunnen zijn. Dat bleek later niet het geval te zijn.

De aanpak van het incident werd verder goed afgewikkeld, maar het voorval laat zien, dat in de praktijk in een kleinere gemeente soms bewust moet worden afgeweken van de doctrine. De persoonlijke interventie van de burgemeester heeft in een dergelijke setting voor een deel een andere betekenis dan in de stad.

### ***Derde thema: angst in een wijk***

In een rustige woonwijk trok een ex-gedetineerde bij zijn echtgenote in. De man kwam uit een groot, onaangepast gezin met een slechte reputatie. Hij en zijn broers verkeerden in het criminele milieu. Hij had een lange geschiedenis van geweldpleging en overlast. Op enig moment heeft hij zijn toenmalige vriendin met messteken om het leven gebracht. Naar schatting heeft hij daarop de helft van zijn leven achter de tralies doorgebracht.

In de gevangenis heeft hij zijn huidige vrouw ontmoet, zij zijn getrouwd en hebben later kinderen gekregen. Na het ontslag uit detentie trok hij bij zijn vrouw in. Werk kon hij niet vinden of vasthouden, dus hij is veel thuis. De man is ervan overtuigd op een dodenlijst te staan van het Amsterdamse criminele milieu. Volgens de politie is dat onwaarschijnlijk, want hij is een kleine vis.

In 2007 dacht hij, dat hij vermoord zou worden en hij hoorde schoten. Hij vluchtte weg en probeerde zich te verschuilen. Hij gooide tuinmeubels dwars door de ruit van de woonkamer bij burens, ging door het huis en verschanste zich in een andere woning in de straat. Tenslotte viel hij van het dak, zonder zich ernstig te bezeren.

De buurt was hevig geschrokken. Er zijn geen bewijzen van een aanslag gevonden. Wel bestond het vermoeden van het gebruik van cocaïne door de man, hetgeen hij overigens ontkende. Een half jaar later was hij op straat bezig om een auto van een kennis te repareren. Kennelijk was die kennis niet bereid hiervoor te betalen. De man ontstak in woede en heeft in het zicht van de gehele buurt de auto volkomen vernield.

Begin 2008 dacht hij opnieuw dat er sprake was van een poging om hem om te leggen. Weer heeft hij zich met geweld toegang proberen te verwerven tot een ander huis. Bij de ene woning lukte dat niet, bij een andere wel. Weer met enorme schade. Hij verborg zich in een bovenkamer. Hij verweet de buurt later asociaal gedrag, omdat men hem niet wilde helpen.

Eind 2008 heeft de man een boek uitgebracht, waarin hij zijn verleden uit de doeken doet. Hij verschijnt op de televisie en vertelt, dat hij zal schieten als hij bedreigd wordt. In de Volkskrant en de Nieuwe Revu is uitgebreid aandacht aan de man besteed.

Ondertussen is de buurt in de greep van de angst. De burgemeester voert samen met de politie gesprekken over de situatie. De buurt wil, dat hij verdwijnt. Maar hoe? Het is een indrukwekkende, maar ook huiveringwekkende ervaring als een bestuurder in Nederland wordt geconfronteerd met een zaal vol buurtbewoners in de greep van de angst. Met tranen in de ogen. De burgemeester overlegt met de woningbouwcorporatie, maar er zijn weinig klachten. Men durft niet. Hij spreekt ook met de GGZ, maar behandeling blijkt niet zinvol te zijn. De burgemeester onderzoekt of de gemeente een andere woning kan aanbieden. Hij spreekt ook met de ex-gedetineerde en zijn echtgenote die wel bereid zijn te verhuizen als daar een riante vergoeding tegenover staat.

Uiteindelijk besluit de burgemeester gebruik te maken van art. 174a Gemeentewet, op grond waarvan een woning kan worden gesloten in geval van overlast. Een nieuw traject met weinig jurisprudentie, behalve voor drugspanden.

## **10 Veiligheidsbevordering effectief?**

In het voorgaande werd in de beschouwing over bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot openbare orde en veiligheid onvermijdelijk een sterk juridische invalshoek gekozen. Wat is vanuit



meer bestuurskundig perspectief gezien de praktijk: werken de maatregelen die recent in werking zijn getreden om de kans op verstoring van de openbare orde door overlast te beperken en wordt het gevoel van veiligheid bij burgers bevorderd?

Deze vragen kunnen niet uitvoerig behandeld worden voor allerlei typen maatregelen en alle gemeenten waar dit speelt. Wie probeert de balans op te maken loopt tegen een lastig probleem op. Betrouwbare cijfers zijn schaars, tijdreeksen niet volledig. En nog vervelender, het ontbreekt aan goede evaluaties (Cachet en Ringeling, 2004: 644).

### **Algemeen**

Voor zover er wel gegevens zijn, zoals in verslagen van gemeenten, wordt gesteld dat er voortgang en vooruitgang is geboekt in het bereiken van 'meer veiligheid'. Het gemeentebestuur van Rotterdam pretendeert in 2009 de afgelopen jaren resultaat geboekt te hebben in de strijd tegen onveiligheid. En de burgemeester van Utrecht Wolfsen antwoordt in de Volkskrant (180709) op de vraag: Is Zuilen veiliger geworden?

*Wolfsen: 'Het geeft wel een kick. We kregen net grote complimenten van de voorzitter van de bewonerscommissie. De overlast was afgenomen door de camera's, straatcoaches en meer politie. Die maatregelen zijn zichtbaar en dan voelen mensen in de buurt zich comfortabeler. Daar doen we het voor'.*

Vraagsteller: In de gemeentelijke veiligheidsindex 2008 staat Utrecht te boek als onveiligste gemeente. Kort nadat dit lijstje was verschenen, werd het autokraken fors aangepakt. Is dat vanwege dat lijstje?

*Wolfsen: 'Dat lijstje is gebaseerd op vier soorten delicten, waaronder autokraken en woninginbraken. Die vormen in Utrecht plaag nummer één op het gebied van veiligheid. We hadden die maatregelen al in gang gezet, want het was een bekend probleem. Het aantal autokraken is inmiddels fors verminderd en ik ben er trots op dat de criminaliteitscijfers in Utrecht dalen'.*

Hier wordt nader ingegaan op enkele recente experimenten, zoals op het vlak van drugsverkoop, cameratoezicht, asotoets en casuïstiekoverleg in veiligheidshuizen.

### **Belemmering van drugsverkoop**

Algemeen strafbaarstelling van (verboden) drugsgebruik in het openbaar heeft volgens minister van Justitie Donner in een brief aan de Tweede Kamer van 14 dec. 2005 geen toegevoegde waarde om overlastgevend drugsgebruik aan te pakken. De minister heeft geen trek in een algemeen landelijk blowverbod. Piet-Hein Donner stelt dat overlastbestrijding vooral een lokale zaak is omdat maatregelen dan toegesneden kunnen worden op de situering, omvang, aard en gevolgen van de overlast. Een in de Algemene Plaatselijke Verordening opgenomen verbod tot overlastgevend drugsgebruik op de openbare weg naast soortgelijk openbaar drankgebruik kan daartoe zijns inziens een effectief middel zijn.

Op het vlak van beperking van drugsverkoop en bestrijding van drugsoverlast hebben ook tal van onderzoeken plaatsgevonden. Ook hier speelt het COT een rol in, bijvoorbeeld door tellingen van het aantal drugstoeristen en een enquête onder coffeeshopklanten in Bergen op Zoom en Roosendaal (COT, 2008). De burgemeesters van Roosendaal en Bergen op Zoom stellen in maart 2009 in de nota 'Cannabisbeleid 2009' dat alle coffeeshops op 16 sept. 2009 dicht moeten zijn. Deze burgemeesters symboliseren de strenge lijn, te onderscheiden van de ruimhartiger lijn van de Maastrichtse burgemeester Leers die meent dat softdrugsgebruik eenvoudig niet uit te bannen is. In oktober 2008 hadden de beide Brabantse burgemeesters al aangekondigd tot sluiting van alle coffeeshops te willen overgaan. Het was voor het eerst dat twee middelgrote gemeenten een compleet einde wensten te maken aan gedoogbeleid. Tot maart 2009 gedoogden beide gemeenten, die gezamenlijk optrekken op het terrein van drugsbeleid en de verkoop van softdrugs in acht coffeeshops, waarvan vier in elke gemeente. Door de nuloptie zal het aantal drugstoeristen, dat in 2008 geschat werd op 25 duizend voor Bergen op Zoom en Roosendaal, structureel afnemen, aldus de burgemeesters Marijnen (Roosendaal) en Polman (Bergen op Zoom). De voornaamste beweegredenen om naar beide gemeenten te komen – de kwaliteit van de drugs en het gedoogd kopen - zijn dan namelijk niet meer aanwezig. De burgemeesters gaan ervan uit dat de stroom drugstoeristen in te perken valt door de afzetmarkt voor de illegale handel te beperken. Andere burgemeesters maken zich echter zorgen voor een *waterbedeffect*. Een 'wiettop' waarbij dertig burgemeesters aanwezig waren, leidt dan tot het pleidooi voor een experiment met gedoogde wietteelt. Enige tijd later volgen pleidooien voor gereguleerde koop door

middel van een pasjessysteem. De commissie-Van de Donk is niet tegen een pasjessysteem maar acht dit verdedigbaar. Deze Adviescommissie Drugsbeleid stelt in het rapport *'Geen deuren maar daden'* uit juli 2009, dat mede gebaseerd is op een uitgebreide evaluatie van het drugsbeleid (Van Laar e.a., 2009), het volgende:

*'De veelheid van lokale initiatieven om te komen tot enige vorm van regulering van aanvoer in besloten coffeeshops vereist een helder landelijk beleidskader en een systematische vorm van wetenschappelijke evaluatie'. En: 'De coffeeshops zullen terug moeten naar waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld waren: verkooppunten voor de bediening van lokale gebruikers (teneinde een scheiding van hard- en softdrugs te bevorderen) en niet ook grootschalige voorzieningen voor consumenten uit buurlanden'.*

De commissie meent voorts:

*'Het drugsbeleid verdient een meeromvattende vorm van permanent monitoren en er dient systematischer te worden gehandhaafd en geleerd. Dat vereist een duidelijkere en meer alerte, integrale, politieke sturing en een daartoe geëquiperde autoriteit die ook de internationale afstemming meer dan nu het geval is integraal ter hand neemt. De 'drugsautoriteit' die de commissie voorstelt, moet voorkomen dat ook in de toekomst weer sprake is van een gebrekkig onderhoud van het beleid en een verwaarlozing van beleidsleren'.*

De commissie oordeelt dus nogal hard. Ze spreekt over beleidsverwaarlozing. Mede omdat er intussen nieuwe generaties drugs op de markt zijn is nieuw nationaal en lokaal beleid nodig.

### **Evaluatie van cameratoezicht**

Cameratoezicht bestaan hier en daar al zeker tien jaar. Stadsdeel Slotervaart heeft sinds 1999 vast cameratoezicht binnen de stadsdeelgrenzen. Het doel van invoering van cameratoezicht was van meet af aan het voorkomen van onrust, overlast en (andere) verstoringen van de openbare orde. Zes cameraprojecten zijn operationeel op een zestal projectlocaties. Daarmee beantwoordde het stadsdeelbestuur aan de groeiende behoefte aan veiligheidsbevordering. Met de centrale stad is afgesproken om dit toezicht te evalueren. Die evaluatie is verricht (COT, 2008) en daaruit blijkt dat 'het cameratoezicht een positief effect heeft op zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid'. De geregistreerde criminaliteit is op drie pleinen met toezicht gedaald. Op vier pleinen is de overlast afgenomen en op drie pleinen is specifiek minder jeugdoverlast geregistreerd dan gemiddeld in het stadsdeel. Het veiligheidsgevoel van de burgers in stadsdeel Slotervaart is ook toegenomen. Daarnaast gaat er een preventieve werking uit van cameratoezicht en aanwezigheid van toezichthouders. Gezien deze resultaten ligt voortzetting van cameratoezicht voor de hand. Wel wordt een verbeterd technisch systeem gewenst. Aannemelijk is dat ordeproblemen weer toenemen als het cameratoezicht zou verdwijnen. Cameratoezicht is dus een vaste 'element' in het veiligheidsbeleid geworden maar het cameratoezicht moet wel beter ingebed worden in het totale veiligheidsbeleid en de netwerkcontext. Een betere samenwerking met straatcoaches is gewenst. Het uitkijken van cameratoezicht is medio 2008 overigens gecentraliseerd. Het stadsdeelbestuur heeft de burgemeester daarom gevraagd 'akkoord te geven' voor verlenging van het cameratoezicht.

Voor zicht op ervaringen met cameratoezicht in andere gemeenten wordt naar elders verwezen (zie Muller e.a., 2008: 152 e.v.).

### **Asotoets door politie**

Er worden voortdurend nieuwe initiatieven genomen die met veiligheid te maken hebben. Neem de gemeente Rotterdam. Wie zich voor een huurwoning in bepaalde achterstandswijk meldt, moet instemmen met een *politieonderzoek* naar het eigen gedrag. Want de nieuwe bewoner zou een gevaar voor de openbare orde op kunnen leveren. Deze 'asotoets' moet lawaai, agressie, intimidatie, drugshandel, vervuiling of overlast voorspellen. Een soort bibob-achtige toets maar dan niet voor bedrijven maar burgers. Geeft de politie een positief (*woonrisico-*) advies dan neemt de corporatie dat over. Deze aanpak is niet tot Rotterdam beperkt. Wat hiervan te vinden? (NRC, 060709) Positief is dat gemeentebesturen, corporatiedirecties en politie blijkbaar het probleem van de overlast en de cumulatie van overlast door inwoners gezien hebben en erkennen. Ze kijken niet weg. Positief is ook dat problemen mogelijk gespreid worden en niet cumuleren in woonblokken. Ook is positief dat de burgemeester zelf niet wegkijkt maar dat de burgemeester de regie krijgt, met overlast en openbare orde als criterium. Maar of deze aanpak veel oplost? Niet geschoten is ook niet raak. En corporaties hielden bij de woningtoewijzing natuurlijk altijd al rekening met de woonstijl van een kandidaat.

Lastiger is dat alle inwoners ergens moeten wonen, of ze nou overlast veroorzaken of niet. Ze schudden foute gedragskenmerken niet zo maar af. Burgers die intimideren, worden niet plotseling 'heilige boontjes'. Een probleem spreiden betekent dus niet dat het ook opgelost is.

Een tweede meer kritische kanttekening is dat bepaalde stadsdelen zich afsluiten voor degenen die misschien nog wel het 'handvest voor verantwoord burgerschap' van het kabinet voor zich zien maar toch zakken voor het examen van 'burger zonder fout'. Wanneer voldoet een mens negatief aan een asotoets? Wanneer krijg je een onvoldoende?

Ten derde, het recht op wonen wordt in deze aanpak conditioneel en afhankelijk van de gegevens die de politie bij elkaar haalt uit justitiedatabanken, het meldpunt woonoverlast, corporaties en GGD. Deze eveneens kunnen actueel zijn maar ook verouderen. En dan? Is tien jaar geleden 'fout' nog fout? En burgers kunnen zich rehabiliteren? Wordt die correctie dan opgenomen en worden oude zwaktes kwijtgescholden of niet?

Ten vierde, kan een burger in beroep gaan tegen de uitslag, het advies, als hij of zij meent dat er fouten in staan en mogelijk sprake is van een persoonsverwisseling?

Door de asotoets ontstaat er een nieuw databestand naast de ov-chipkaart, het vingerafdrukpasregister, het elektronisch patiëntendossier. Valt misbruik te voorkomen?

Er kan een ontwikkeling ontstaan waarin de gemeente op papier meer macht verwerft, woonwijken sociaal gaat regisseren met zachte criteria naast de al bestaande inkomenstoets en een nieuwe verzameling persoonsgegevens gaat aanleggen. In de praktijk zal het wel meevallen. Corporaties willen geen woningen leeg laten staan.

### ***Veiligheidshuis en casuïstiekoverleg***

Het veiligheidshuis is het kroonjuweel van het veiligheidsbeleid van Tilburg, aldus Van Gestel (2007: 71). Het casuïstiekoverleg viert hoogtij en de burgemeester wordt hierover geïnformeerd blijkens de pilot Zoet (zie verderop). Er is veel te zeggen voor casuïstisch overleg tussen betrokken organisaties maar betekent het ook dat organisaties ook hun strategie aanpassen na informatie gehoord te hebben van andere 'partners in veiligheid' over de behandeling? Iedere organisatie behoudt een eigen professionele verantwoordelijkheid, die soms wettelijk gefundeerd is en zelfs met privacyregels omlijnd is. Zo gezien, zou het best mogelijk kunnen zijn dat ieder in het overleg in het veiligheidshuis zijn werkwijze op tafel legt, maar alles verder hetzelfde blijft en er geen gezamenlijke aanpak volgt waarbij professionals zich ook aanpassen na informatie gekregen te hebben van anderen. De ketenaanpak is gewenst maar moet niet op voorhand 'heilig' verklaard worden. Een indicatie voor reserves voor de ketenaanpak vinden we in een onderzoek, dat in juli 2009 naar buiten kwam, naar de samenwerking in de jeugdhulpverlening. Uit onderzoek van het Integraal Toezicht Jeugdhulpverlening tussen 2006 en 2008 blijkt dat er in geen van de zes onderzochte gemeenten een effectieve samenwerking is voor de aanpak van maatschappelijke problemen, hoezeer die ook gewenst werd. De informatie-uitwisseling schiet tekort, de doelgroep is onvoldoende in beeld, hulptrajecten sluiten niet op elkaar aan, hulpverleners werken vanuit de eigen doelstellingen en organisatie en er vindt geen integrale evaluatie plaats. Problemen van kinderen worden niet tijdig gesignaleerd. Een waarschuwend kanttekening bij hoge verwachtingen van ketenmanagement.

Maar minister Hirsch Ballin is optimistisch. Hij merkt op: '*Het eerste veiligheidshuis ging in 2002 open in Tilburg; de recidive van jeugdcriminaliteit is daar met de helft gedaald*' (Interview in De Volkskrant, 15 juli 2009). Begin juli 2009 is het 34ste veiligheidshuis geopend, waarin de hele keten samenwerkt die bij misdaad betrokken is.

## **11 Enkele beoordelingsaspecten van actueel veiligheidsbeleid**

In deze paragraaf behandelen we enkele thema's die te maken hebben met de actuele positie van de burgemeester betreffende openbare orde en veiligheid.

- Beschikt de burgemeester momenteel over genoeg bevoegdheden?
- Kan de burgemeester ook opereren buiten zijn bevoegdheden om en dan wel meer vanuit persoonlijk gezag en betrokkenheid?
- Is de burgemeester niet ook afhankelijk van andere partners in de veiligheidsketen?

- En zo ja, hoe is de informatieverstrekking aan de burgemeester zodat die op de hoogte is als verontruste ouders aan de bel trekken na de waarneming dat een voormalige zedendelinquent zich weer gevestigd heeft in de wijk waar deze eerder verbleef?

Dit zijn actuele vragen in kringen van burgemeesters, in de persmedia en in het parlement.

### ***Incidentgestuurde toename van bevoegdheden***

Aanvankelijk waren de bevoegdheden van burgemeesters *algemeen* gesteld maar sinds enkele jaren is sprake van een *verbijzondering*. Daardoor wordt het karakter van de Gemeentewet gewijzigd. Tevens komt de vraag naar de afbakening met het strafrecht aan de orde. De gedragingen waarop het Wetsvoorstel *'Aanwijzingen ernstige overlast'* ziet, zijn immers strafrechtelijke vergrijpen. De vraag is dan waar de taak van het bestuur ophoudt en het strafrecht begint. De reeks van (voorgenomen) uitbreidingen van de bevoegdheden van de burgers *'lijkt incidentgestuurd'*, schrijft de VNG (brief 30 maart 2007). De uitbreidingen ontberen de grondslag van een visie op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester, het karakter van de bepalingen in de Gemeentewet en de relatie met het strafrecht. Hier staat tegenover dat het verschaffen van bevoegdheden aan de burgemeester grote urgentie heeft en een burgemeester in een crisiscontext niet kan wachten tot hij na een jaar of vijf tot tien over nieuwe bevoegdheden beschikt. Tal van casus laten zien dat de strafrechtelijke benadering te traag is. Een burgemeester moet wendbaar zijn en kunnen handelen in het algemeen belang, zoals de taxicasus toont. De meerderheid van de Nederlandse bevolking heeft aan een roep om een visie verder geen boodschap. Ze verwacht dat regeren vooruitkijken is en niet dat een visie het optreden verder in de weg zit of ophoudt. Dat juristen een kader voor het opstellen van voorstellen willen hebben, is overigens begrijpelijk. Maar de juridische afweging is niet de enig relevante.

### ***Het aantal bevoegdheden voor de burgemeester***

Er zijn de laatste jaren veel instrumenten bijgekomen om de burgemeester in principe beter toe te rusten, aldus minister Ter Horst, zelf oud-burgemeester, in 2008 in een toespraak voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Zij noemt naast de genoemde lichte bevelsbevoegdheid de volgende instrumenten waarover de burgemeester kan beschikken: *'De preventieve aanwijzing van veiligheidsrisicogebied, het preventief fouilleren en cameratoezicht, het sluiten van woningen, noodbevelen en noodverordeningen'*. Daar komt de wet *'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast'* bij (aldus de minister medio 2008) die ruime mogelijkheden geeft tot gebiedsverboden.

Actueel is ook het tijdelijk huisverbod, zo stelt ze. De burgemeester kan dan optreden vanuit een nieuwe bevoegdheid: *'veiligheid, preventie en hulpverlening komen samen in een instrument dat de veiligheid van burgers in hun eigen privé domein beschermt'*. Het opleggen van een huisverbod kan een middel zijn om escalatie te voorkomen. Dat geldt ook voor de crisismachtiging of inbewaringstelling op basis van de Wet BOPZ.

*'Het aantal bevoegdheden neemt al met al toe'*, aldus de minister.

Het gebruik van bevoegdheden is overigens geen *'must'*. Elke burgemeester kan met de instrumentariumkist bij de hand maatwerk leveren, om tijdig in te grijpen en ernstiger vormen van criminaliteit of menselijke drama's te voorkomen. De burgemeester wordt dus niet dolgemaakt door *'Den Haag'* maar kan in staat worden geacht zich een ware burgemeester te tonen: als gezicht van het gemeentebestuur, als samenbinder en burgervader. *'De burgemeester opereert niet alleen vanuit zijn bevoegd gezag, maar ook vanuit zijn natuurlijk gezag dat hij binnen de gemeente geniet'*, aldus Ter Horst.

### ***Onconventioneel buiten bevoegdheden om: adoptie?***

Valt er te vernieuwen en maatwerk te leveren zonder speciaal te vertrekken vanuit de taak en bevoegdheden? Minister Ter Horst meent van wel. In een regionaal college van Limburg-Noord is afgesproken dat elke burgemeester een aantal probleemgezinnen in zijn gemeenten als het ware adopteert. De burgemeester gaat verschillende keren bij die gezinnen langs. *'De burgemeesters zetten gezamenlijk de bureaucratische rompslomp opzij en treden op zonder formele bevoegdheden'*, aldus Ter Horst. Zij handelen met het oog op de zorg voor kinderen als de veiligheid in de wijk. In een ander gebied zijn recidivisten op het vlak van overlastveroorzaking of betrokkenheid en dergelijke in een groot databestand geplaatst.

### ***Bevoegdheden in een netwerkcontext: ketenregie***

Adoptie is echter zelden genoeg. Veel problematiek op het gebied van 'jeugd en veiligheid' of andere orde- en veiligheidsvraagstukken is breed ingebed, zowel qua oorzaken en achtergronden, als qua gewenste aanpak. En er is sprake van '*multiple*' problematiek (Gerritsen, 2008). Het komt bij voorbeeld voor dat kinderen ineens gaan spijbelen, jongeren gaan radicaliseren, gezinnen langzaam afglijden, het alcoholgebruik te groot is. Moet een burgemeester dan alle troep opruimen? Wordt de burgemeester dan niet sterk overvraagd in de rol van '*veiligheidsbaas*', die de minister van BZK aan de burgemeester toedicht? Wat te doen?

De burgemeester heeft geen macht over instellingen die niet van het lokale bestuur zijn maar wel te maken hebben met probleemjeugd. Al deze instellingen vormen in feite wel een *beleidsnetwerk* van van elkaar afhankelijke organisaties. Geen van deze organisaties kan het (jeugd)probleem alleen oplossen omdat bepaalde handelingsmogelijkheden niet tot het taakgebied van de organisatie behoren, men de bevoegdheden mist of andere middelen ontbeert. Het is daarom in tal van gevallen gewenst dat organisaties samenwerken, een *ketenbenadering* wordt gevolgd en de specialisten van verschillende organisaties bij elkaar gaan zitten om vanuit betrokkenheid tot gezamenlijke probleempercepties in casuïstiekberaad te komen en een gedeelde aanpak, uiteraard binnen kaders van wetgeving, privacy en professionele standaarden. Te lang en te vaak hebben organisaties 'verkokerd opgetreden' en langs elkaar heen gewerkt, schrijven Gerritsen en De Lange (2007: 82). Ketenregie is de geëigende manier om de activiteiten van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen, schrijven ze, daarbij verwijzen naar praktijken in Amsterdam. Ruis en onduidelijkheid moeten echter worden voorkomen. Een *cliëntvolgsysteem* kan behulpzaam zijn om te voorkomen dat steeds maar weer nieuwe informatie moet worden ingebracht en ervaring en 'case history' verloren gaat. Wat dan weer als nadeel dreigt is dat in het *integraliteitsstreven* niemand de baas is en dat ook de rol van de burgemeester als veiligheidsbaas verdwijnt. Wat te doen? De burgemeester kan trachten partijen om tafel te brengen door de ketenbenadering te propageren, zoals in Amsterdam gebeurt. Dat is een vorm van indirecte sturing, gebaseerd op vertrouwen in de professionaliteit van de professionals.

### ***Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten***

Actueel is ook de bestuurlijke informatievoorziening, zeker ook als een burgemeester onderdeel is van een netwerk.

In maart 2007 werd door de Tweede Kamer naar aanleiding van een ernstig incident met een tbs-gestelde in de gemeente Enschede een motie- Joldersma c.s. aangenomen die erop ziet dat forensisch psychiatrische centra (fpc) altijd de burgemeester informeren over tbs-gestelden en tbs-voorzieningen in de gemeente (Kamerstukken II, 2006/7, 29 452, nr. 60). De wens van burgemeesters om snel geïnformeerd worden te worden, is begrijpelijk want de persmedia informeren direct bij de burgemeester indien een tbs'er voor een incident zorgt en de openbare orde kan in het geding komen. Verontruste burgers kunnen zich wenden tot burgemeester en politie over de vraag 'was het incident niet te voorkomen geweest?' en 'waaraan worden wij blootgesteld?' De burgemeester van Enschede heeft na het eerder genoemde incident opdracht gegeven tot een pilot over informatievoorziening over tbs-gestelden, de pilot Zoet. Zoet heeft tot doel *de informatie- uitwisseling over tbs-gestelden* tussen verschillende organisaties in de regio Enschede te verbeteren en de informatieverstrekking aan de burgemeester vorm te geven, met als doel hieruit lering te trekken. De praktijk van Zoet in de Enschedese context heeft *gunstig* uitgepakt. Centraal in de pilot staat een *maandelijks casuïstiekoverleg*, waarin informatie wordt uitgewisseld tussen een vaste vertegenwoordiger van het OM, de reclassering, de politie en het Forensisch Psychiatrisch Centrum Oldenkotte. Het casuïstiekoverleg wordt ondersteund door een gezamenlijk informatiesysteem. Als onderdeel van de pilot worden de tbs-gestelden gemarkeerd in het politie-informatiesysteem en vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde. Het casuïstiekoverleg wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, in dit geval de burgemeester van de gemeente Twenterand. De pilot wordt aangestuurd door de *regiegroep tbs*. Die bestaat uit afgevaardigden van de vier organisaties en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. De burgemeester van Enschede is voorzitter. De regiegroep is beleidsmatig van karakter en komt twee keer per jaar bijeen. Conclusie: '*Alle betrokkenen bij de pilot Zoet zijn positief*' (brief Min van Justitie, 29 juni 2009). '*De pilot is een voorbeeld van een succesvol lokaal initiatief waarbij verschillende partijen actief met elkaar samenwerken om de veiligheid in de directe leefomgeving te vergroten*', aldus minister Ernst Hirsch Ballin in een brief van juni 2009 aan de Tweede Kamer. Risicosignalen bij tbs-gestelden worden eerder opgepakt waardoor eerder preventief kan worden ingegrepen. Of de aanpak tot

recidivevermindering leidde is nog niet bekend. Door de aanpak ontstaan in elk geval korte lijnen tussen organisaties wat de snelheid van informatie-uitwisseling in geval van incidenten bevordert. De aanpak leidt ook tot een beter inzicht bij de politie in de problematiek en de kennis van tbs-gestelden, waardoor zij beter in staat zijn informatie aan de fpc of de reclassering door te geven. De burgemeester wordt zo nodig direct door de politie geïnformeerd (KplusV, 2009).

Zijn andere samenwerkingsvormen dan niet geschikt? Twee andere samenwerkingmodellen zijn onderzocht, te weten het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten die op regionaal niveau zijn gesloten tussen de drie reclasseringsorganisaties en de politie. Tussen de drie modellen bestaat een belangrijk verschil: in Zoet participeert de burgemeester via de regiegroep waardoor hij de garantie heeft bij calamiteiten informatie te ontvangen. De burgemeester ontbeert een rol bij de pft en de convenanten. Daar komt bij dat er verschillen zijn tussen de driehoeken (van burgemeester-korpsbeheerder, korpschef en officier) en de taakopvattingen van burgemeesters. De implicatie hiervan is dat Zoet niet in elke regio zo maar toepasbaar is. Maar de minister van Justitie ziet in bepaalde onderdelen van Zoet zeker 'best practice' waar naar gekeken kan worden, bij voorbeeld in (regionale) veiligheidshuizen die zich ook inlaten met de ketenaanpak. De ervaringen van Zoet worden dan ook meegenomen in het bredere verband van de bestuurlijke informatievoorzieningen betreffende (ex-) gedetineerden.

### *Alle plegers*

Deze wens van burgemeesters is niet beperkt tot tbs-gestelden. De minister van Justitie laat begin november 2008 weten dat 'gemeenten tijdig op de hoogte dienen te zijn van de komst van *alle* plegers van ernstige gewelds- én zedendelicten die uit detentie worden ontslagen dan wel met verlof gaan. Hoe is dit praktisch uitgewerkt? Het project bestaat voorlopig uit meerdere fasen. In de eerste fase is bezien over welke personen de burgemeesters dienen te worden geïnformeerd. Hierin is een keuze gemaakt, die hier verder buiten beschouwing blijft. Er is een limitatieve lijst opgesteld van delicten waarop de informatievoorziening betrekking heeft. Het zou dan gaan om ongeveer 1750 detentiebeëindigingen en circa 1500 verlofmachtigingen op jaarbasis. Met de betrokken organisaties is afgesproken welk soort informatie verstrekt dient te worden, welke functionaris binnen de gemeente informatie moet ontvangen en hoe de informatieroute eruit moet zien. De burgemeester wijst binnen de gemeente een *gemandateerde* (bij het bestuursorgaan burgemeester) aan aan wie de informatie rechtstreeks wordt toegestuurd, zo stelt minister Hirsch Ballin in juni 2009 in de eerder genoemde brief. In de eerste fase is ook nagegaan of burgemeesters in voorkomende gevallen over voldoende bevoegdheden beschikken om bestuurlijke maatregelen te treffen. De ervaringen wijzen uit dat er aan bevoegdheden voor burgemeesters geen gebrek is. De tweede fase omvat de bouw van een informatiesysteem.

Deze paragraaf wijst uit dat de afgelopen jaren sprake is van een toename aan bevoegdheden voor burgemeesters, die grotendeels een respons is op behoefte uit kringen van burgemeesters zelf.

## **12 Enkele conclusies**

De veiligheidsproblematiek is de laatste decennia, maar vooral na 2000, sterk toegenomen en verbreed. Het gaat allang niet meer alleen om 'rampen, rellen en gijzelingen' maar ook om tal van andere vraagstukken in de '*risk society*', zoals dreiging van terrorisme, radicaal dierenactivisme, supportersrellen, zinloos geweld, het risico van uit de hand lopende evenementen. Gemeentebesturen, als onderdeel van het openbaar bestuur, hebben met veiligheid in het algemeen ook meer van doen gekregen, zeker na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. Colleges van B&W en gemeenteraden houden zich hiermee dus ook bezig, zeker in middelgrote en grote gemeenten. Dat is een uiting van responsief bestuur: burgers vragen om aandacht hiervoor, en kennen prioriteit hieraan toe. Het gemeentelijk veiligheidsbeleid is inmiddels ingebed in nota's en collegeprogramma's.

Veiligheidsbeleid is in sterke mate een zaak van samenwerking met andere organisaties, zowel landelijk als regionaal en lokaal. Die samenwerking komt ook voor maar is niet vanzelfsprekend is. Er moeten inspanningen geleverd worden om het daadwerkelijk tot samenwerking in het veiligheidsbeleid te brengen. Vooral grotere gemeenten slagen daar in. Ze werken veel samen met organisaties, zoals scholen, horeca, woningcorporaties, winkeliers, wijk- en buurtorganisaties. Samenwerking is een kernelement van het veiligheidsbeleid maar tevens de regierol van gemeenten

geeft nog wel eens problemen omdat gemeenten niets kunnen afdwingen. Gemeenten beschikken over niet voldoende hulpmiddelen of bevoegdheden om hun directe partners, zoals woningcorporaties, als niets anders werkt, te kunnen dwingen. Bovendien zijn ze voor de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid meer en meer afhankelijk van regionaal georganiseerde organisaties als politie, brandweer en andere hulpdiensten. Over die organisaties hebben afzonderlijke gemeenten maar in beperkte mate zeggenschap. Slagvaardigheid vormt in een complex netwerk een probleem.

De voortrekkersrol van grotere gemeenten is een gevolg van een gevoel van urgentie, dat tot uitdrukking komt in collegeprogramma's zoals het collegeprogramma *'Het nieuwe elan 2002'* van de gemeente Rotterdam, en de beschikbaarheid van veel expertise om lokaal veiligheidsbeleid vorm te geven.

Een deel van de veiligheidsproblematiek ligt specifiek op het vlak van openbare orde. Omdat de handhaving van de openbare orde een taak is van burgemeesters is hun arbeid aan deze ordehandhavingstaak ook toegenomen. De bevoegdheden voor burgemeesters om tot taakinfilling te komen, zijn de laatste jaren toegenomen, hoewel de APV als plaatselijke regeling nog steeds zeer relevant is en zelfs aan betekenis heeft gewonnen.

De juridisering van nieuwe bevoegdheden komt, zij het vertraagd in de ogen van veel burgers, tegemoet aan geuite wensen om meer op te treden in de publieke ruimte maar de burgemeester is niet het panacee voor elk openbare ordeprobleem. Veel openbare ordeproblemen worden veroorzaakt door jongeren als gevolg van alcohol- en drugsgebruik. Het gebruik van alcohol en drugs is niet eenvoudig beïnvloedbaar. Maar bepaalde problemen zijn wel beïnvloedbaar. Cameratoezicht, gebiedsontzeggingen en andere 'tools' moeten de burgemeester de mogelijkheid bieden tot ingrijpen.

Dat leidt tot een paradox: sterker door meer bevoegdheden maar tegelijk is meer dan ooit duidelijk dat ketensamenwerking de afhankelijkheden van 'partners in veiligheid' illustreert. Eén comfortabele positie is er op veiligheidsgebied niet, ook niet voor de burgemeester. Geen enkele actor beschikt over alle taken, bevoegdheden én middelen. De kwalificatie van minister Ter Horst van de *'burgemeester als veiligheidsbaas'* is dus onjuist en leidt tot een zware overschatting van de macht van de burgemeester. Dat blijkt bij voorbeeld ook uit de Amsterdamse perikelen rond de taxistandplaats, want de burgemeester moet besluiten 'met een hand op de rug'. De positie van de burgemeester wordt er in netwerken beter op als sprake is van kritische maar goede verhoudingen met 'medespelers' die meebewegen.

De komst van veiligheidsregio's is verdedigbaar maar vooralsnog nog een marginale zaak. Ze moeten hier en daar nog goed van de grond komen. Dat geldt ook voor veiligheidshuizen, die nog niet overal bestaan.

Beide organisaties lijken onvermijdelijk en nuttig maar dragen ook bij aan de veiligheidsutopie. Burgers het besef bijbrengen dat ze zelf ook verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid, is moeilijk. De ogen van burgers blijven gericht op 'courage' van burgemeesters om niet weg te kijken bij problemen maar stevig op te treden waar ze dat kunnen. Crises zijn daarbij nuttig. Hele veel veranderingen komen alleen op gang na een crisis, niet door evenwichtig beraad. De taxistandplaatsperikelen in juli 2009 illustreren dit treffend. Onder druk van de samenleving en media komen de staatssecretaris en Amsterdamse burgemeester in beweging.

Alle gegevens die we in deze beschouwing hebben gebruikt wijzen uiteindelijk wel in de richting van meer veiligheid voor burgers. Werken aan veiligheid is dus zeker niet slechts 'duwen met een touw'.

### **13 Samenvatting**

Veiligheid is als 'issue' getransformeerd ten opzichte van de bijna idyllische situaties in 1950 en 1960, toen kwesties van 'openbare orde' in veel gemeenten nog nauwelijks speelden. Bij voorbeeld voetbalgeweld bestond toen niet, taxistandplaatsperikelen en terroristische dreiging waren afwezig, aan multiculturele botsingen werd niet gedacht. De situatie is nu anders. In de jaren negentig en zeker na 2000 steeg veiligheid nationaal en lokaal sterk op de maatschappelijke en bestuurlijke agenda. De burgemeester had al het gezag over de politie en het opperbevel bij brand maar kreeg meer

bevoegdheden op het vlak van openbare ordehandhaving. De positie van de burgemeester is ‘meegelift’ met de stijging van veiligheid op de politieke aandachtsladder. Van de burgemeester wordt tegenwoordig meer verwacht en journalisten spreken hem of haar bij calamiteiten het eerste aan. Dat leidt tot een *paradox*: een sterkere positie door meer bevoegdheden maar tegelijk is meer dan ooit duidelijk dat ketensamenwerking de afhankelijkheden van ‘partners in veiligheid’ illustreert. Een comfortabele positie is er op veiligheidsgebied niet, ook niet voor de burgemeester. Geen enkele actor beschikt over alle bevoegdheden én middelen. De kwalificatie van minister Ter Horst van de ‘*burgemeester als veiligheidsbaas*’ leidt tot een overschatting van de huidige macht van de burgemeester. Dat blijkt bij voorbeeld ook uit de Amsterdamse perikelen rond de taxistandplaats, want de burgemeester kan slechts besluiten ‘met een hand op de rug’. Ook rond taxikwesties is de macht versnipperd. De positie van de burgemeester wordt er in netwerken beter op als sprake is van kritische maar goede verhoudingen met ‘medespelers’ die productief meebewegen. De vele nationale maatregelen versterken op het oog wel de positie van de burgemeester, ook door de informatievoorziening, maar de burgemeester blijft een speler in ‘verbanden’, zoals recent in veiligheidsregio’s. De komst van veiligheidshuizen om te komen tot afstemming rond (ex-)gedetineerden is onvermijdelijk en positief vanwege de gewenste afstemming tussen organisaties in casuïstisch kader. Maar beide instituties kunnen het voortbestaan van de veiligheidsutopie niet remmen. De burgemeester moet blijven switchen tussen tal van rollen en blijven schakelen en verbinden. Niet makkelijk maar als het lukt heel bevredigend en ook in het belang van burgers.

## Literatuur

- Albert, H.J., *De ongelijkzijdige driehoek – Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, Den Haag, 2008.
- Algemene Rekenkamer, *Zicht op taakuitvoering politie*, Den Haag, 2003.
- Beck, U., *Risk Society*, Sage, Londen, 1992.
- Belt, K.J. van den, e.a. *Vroegtijdig schakelen & verbinden – Ketenregie bij vroegtijdig schoolverlaten in Amsterdam*, Amsterdam, 2003.
- Berkhout, K., De burgemeester moet de alarmbel bedienen, in: *NRC*, 20 aug. 2009.
- Bervoets, E. e.a., *Quick scan veiligheidshuizen*, COT, Den Haag, juli 2008.
- Bervoets, E.J.A. en W. Stol, Marokkanen en Nederlanders over hun wijk – Gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 44, 2000, nr. 3, pp. 247-261.
- Boekhoorn, P. e.a., *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, BBSO/IVA, Tilburg, 2005.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002.
- Brake, H.K. ter, *Het strafrecht van de gemeente*, Gouda Quint, Arnhem, 1986.
- Bruinsma, G.J.N., E.R. Muller en U. Rosenthal, Politiewet leidt tot bestuurlijke drukte, in: *Binnenlands Bestuur*, 20 febr. 1998, pp. 25-27.
- Bruinsma, M., J. van Haaf en R. Pranger, *Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd*, IVA, Tilburg, 2008.
- Bruinsma, M.Y., *Vijf jaar sociale veiligheid in Tilburg 1998 tot 2003: een inventarisatie van problemen, maatregelen en resultaten*, IVA, Tilburg, 2003.
- Cachet, L. en A. Ringeling, Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam, in: Muller, E.R. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Deventer, 2004, pp. 635-663.
- Cachet, L. en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Commissie-Havermans, *AIVD in verandering*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004.
- Commissie-Van de Donk, *Geen deuren maar daden*, Den Haag, 2009.
- Commissie-Van Montfrans, *Met de neus op de feiten: advies aanpak jeugdcriminaliteit*, MvJ, Den Haag, 1994.
- COT, *Bij nader inzien – Een evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam Slotervaart*, Den Haag, 2008.
- COT, *Bossche avonden*, Samsom, Alphen, 2001.
- COT, *Coffeshopklanten in Roosendaal & Bergen op Zoom*, mei 2008.
- COT, *De Bijlmerramp*, Leiden, 1993.
- COT, *Evacuaties bij hoog water*, Leiden, 1995.
- Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga m.m.v. H. Engels, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag, 2009.
- Duivenboden, H. van, M. Van Twist e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Engbersen, G. e.a., *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.



Fijnaut, C. en B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Tilburg, 14 nov. 2008.

Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie*, Samsom, Alphen, 1999.

Gemeente Almere, *Algemene Plaatselijke Verordening 2005*.

Gemeente Amsterdam, *Algemene Plaatselijke Verordening*, versie 24 jan. 2007.

Gemeente Amsterdam, *Begroting 2009*.

Gemeente Tilburg, *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Tilburg*, versie 22dec. 2006.

Gemeente Tilburg, *Evaluatie veiligheidshuis 2001-2002*, Tilburg, 2002.

Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed, Den Haag, 2007.

Gerritsen, E., De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam, in: *M&O*, mei/aug. 2008, pp. 99-113.

Gestel, G. van, Veiligheid in de praktijk – Ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg, in: *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2007, pp. 70-78.

Grapendaal, M. en F. Luykx, *Justitie in de buurt- Een evaluatie van vier experimenten*, WODC, Den Haag, 1999.

Gunther Moor, L. e.a., *Evaluatie Politiewet 1993- Breedteonderzoek*, Vuga, Den Haag, 1998.

Hart, J. de (red.), *Zekere banden – Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, SCP, Den Haag, 2002.

Hartman, C. en P. Tops, *In het vooronder van de publieke zaak – Een werkboek frontlijnsturing*, Kenniscentrum Grote steden/Nicis, Den Haag, 2006.

Hartman, C. en P. Tops, *Het inrichten van doen! Een frontlijnrapportage uit Amsterdam-Noord*, Stip/Nicis, Den Haag, 2007.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., H.J.A.M. van Geest en R. Fernhout, *Decentralisatie*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., *Handhaving van de openbare orde*, Vuga, Deventer, 1990.

Horst, G. ter, Toespraak bij najaarscongres van Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2008.

Jong, M.A.D.W. de, & F.C.M.A. Michiels, *Bevoegdheden van de burgemeester*, Universiteit Utrecht, 2004.

Jong, M.A.D.W. de, M. de Jong, De opgetuigde burgemeester, in: *De Gemeentestem*, 2004, nr. 7219, pp. 673-685.

Jong, M.A.D.W. de, *Orde in beweging*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000 (diss. UU).

Jong, M.A.D.W. de., H. Kummeling en M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A.F.A. en J.L.M.L. Soeters, Parlementaire enquête opsporingsmethoden – Resultaten, beoordelingen en debatten, in: *Bestuurskunde*, 1996, jrg. 5, nr. 2, pp. 50-66.

KplusV, *Evaluatie pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden*, WODC, 11 mei 2009.

Laar, M. van, en M. van Ooyen-Houben, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Trimbo/WODC, Den Haag, 2009.

Mein, A., Juridische instrumenten voor lokaal veiligheidsbeleid, in: Stol, W. e.a. (red.), *Basisboek integrale veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2008, pp. 96-108.

Ministerie van BZK, *Kabinetstandpunt over 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt'*, Den Haag, 2004.

Ministerie van BZK, *Kabinetstandpunt veiligheidsregio's*, Den Haag, 2004.

Ministerie van BZK, *Naar een veiliger samenleving – Midterm review*, Den Haag, 2004.

Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties, *Veiligheidshuizen – Naar een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen*, Den Haag, juli 2008.

Ministerie van Justitie, *Plan van aanpak veelplegers, tweede helft 2006-2008*, Den Haag, 2005.

Ministerie van Justitie/WODC, *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl- Verbindende netwerken in veiligheidshuizen*, Adviesbureau van Montfoort, Woerden, 2009.

Muller, E., L.J.J. Rogier e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Boom, Den Haag, 2008.

Muller, E.R. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen, 2004.

Muller, E.R. e.a. (red.), *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009.

Muller, E.R., U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme*, Kluwer, Deventer, 2008.

Nibra en ES&E, *Dance valley 2001 – Een evaluatie van de gebeurtenissen*, Arnhem/Den Haag, 2001.

Overkleef-Verburg, G., Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen, in: Rogier, L.J.J. en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, Boom, Amsterdam, 2006, pp. 77-115.

Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid: van verantwoordelijkheidsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.

Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, 2003.

Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma e.a. (red.), *Evaluatie Politiewet 1993 – Diepteonderzoek*, Vuga, Den Haag, 1998.

Sgbo, *BIBOB in beweging – Resultaten quick scan Wet BIBOB*, Den Haag, 2005.

Sgbo, *Lokaal veiligheidsbeleid*, Den Haag, 2000.

Soeparman, S. en G. van den Brink, Waakzaam en dienstbaar, in: Duivenboden, H. van, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag, 2009, pp. 113-132.

Soeters, J.L.M.L. en A.F.A. Korsten, Controleren, besturen en beheersen in de opsporingsorganisatie, in: *Bestuurskunde*, 1996, jrg. 5, nr. 2, pp. 114-121.

Steketee, E.F., *Ketenregie; acteren en regisseren in publieke zaken*, Doetinchem, 2007.

Stol, W. e.a. (red.), *Basisboek integrale veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2006 (2008).

Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk*, Kerckebosch, Zeist, 2002.

Tops, P.W. en W. Gooren, *Een pact van het hart – Ontstaan en groei van Operatie Hartslag; aanpak van de drugsproblematiek in Heerlen*, Politieacademie, Apeldoorn, 2009.

Tops, P.W., *Kennis van de frontlijn*, Politieacademie, Apeldoorn, 2007.

Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk- Politiestijlen, community policing, professionalisme*, Samsom, Alphen, 1999.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Model- Algemene Plaatselijke Verordening*, 30 aug. 2006.

Voogd, M.C., F. Doornbos en L.C.L. Huntjens, *Evaluatie Wet Bibob – Eenmeting*, Berenschot, Utrecht, 2007.

Vries, M.S. de, en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, SMVP, Dordrecht, 2002.

Werkgroep gegevensverstrekking burgemeesters, *Vaste verbindingen – Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van de veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters*, Den Haag, 2005.

Wijk, A.Ph. van, e.a. (red.), *Politie en jeugd*, Elsevier, Den Haag, 2005.

Wildavsky, A., *Seaching for Safety*, Transaction Books, New Brunswick, 1988.

Winter-De Groot, J.P. de, *Een knooppunt van ketens – De meerwaarde van veiligheidshuizen*, Uden/Heerlen, 2009 (scriptie).

WRR, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam UP, Amsterdam, 2005.

Meershoek, G. (red.), *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht*, SMVP, Dordrecht, 2009.

Noije, L. van, en K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld – Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, SCP, Den Haag, 2008.

Kuilberg, J. M. Vervoort en J. Dagevos, *Goede burens kun je niet kopen – Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland*, SCP, Den Haag, 2009.

RMO, *Tussen flaneren en schofferen – Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2008.

Doorten, I. en R. Rouw (red.), *Opbrengsten van sociale investeringen*, RMO, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2006.

RMO, *Kwaliteit in de buurt*, Rijswijk, nov. 1997.

RMO, *Sociale veiligheid organiseren – Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag, 2004.

Wittebrood, K. en M. van Beem, *Sociale veiligheid vergroting door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*, Den Haag, aug. 2004.

Oppelaar, J. en K. Wittebrood, *Angstige burgers? – De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*, SCP, Den Haag, 2006.

Kolk, W. van der, *Particulier onderzoek en opsporing – Een (on)mogelijke combinatie?*, SMVP, Dordrecht, 2006.

Stuurgroep Samen werken aan Veiligheid, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht, 2006.

Castenmiller, P. e.a., *Veiligheidsbeleid*, VNG, Den Haag, 1994.

Helsloot, I., *Voorbij de symboliek – Over de noodzaak van ene rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Boom, Den Haag, 2007.

## Pas op! Onveilig!

Harrie Aardema

Het integraal veiligheidsbeleid en de bevoegdheden en rol van de burgemeester in dat verband zijn momenteel volop in beweging. Er worden dikke onderzoeksrapporten en beleidsnota's over geschreven en nieuwe regels over bedacht. Wie daartoe even surft op internet kan hier binnen de kortste keren van alles over downloaden. De burgemeester wordt 'de veiligheidsbaas' genoemd. Ook de zogeheten 'Lochemconferentie' van burgemeesters ging in 2008 over dit onderwerp. Als ik burgemeester was, zou ik er zenuwachtig van worden. Allerlei bevoegdheden op dit punt, maar welke nu precies als opeens de pleuris uitbreekt? Daarenboven wordt nagedacht over nieuwe bevoegdheden, maar ook over de (leiderschaps)rol van de burgemeester. Zo lezen we dat er een keus is tussen stevig 'lik op stuk ingrijpend' en 'in dialoog verbindend', maar het optreden van de veiligheidsbaas moet in ieder geval proactief, coördinerend, regisserend en probleemsignalerend zijn. Terwijl op het 'speelveld' ook veel andere 'spelers' rondlopen die iets mogen of moeten als het onveilig is of wordt, dan wel daar dan iets van vinden waar je als burgemeester rekening mee moet houden, zoals: het openbaar ministerie, de politie, allerlei maatschappelijke organisaties en groeperingen, burgers en wijkvertegenwoordigers, rijksdepartementen en de Tweede en Eerste Kamer, de VNG, het NGB, de gemeenteraad, het college, de ambtenaren, andere burgemeesters en niet te vergeten de media, de onderzoekers en de adviseurs.

Velen schrijven en praten over onveiligheid en wat je daaraan zou kunnen doen met bestuurlijke afwegingen, een integrale visie, periodieke veiligheidsbeeldanalyses, ketengerichte handhavingsarrangementen en operationele interventieteams.

Er zijn theorieën op grond waarvan wordt aangenomen dat je dat waar je het over hebt juist oproept. Dus dat onveiligheid of althans de beleving ervan toeneemt naarmate je er meer over schrijft en praat. Dat zou ook nog wel te maken kunnen hebben met de prestatieparadox die we in de bestuurskunde kennen. Je kunt je tijd maar één keer besteden en de tijd die je besteedt aan het bedenken en uitwisselen van abstracties kun je niet besteden aan daadwerkelijk handelen.

Maar ik moest ook denken aan een scriptie die ik onlangs onder ogen kreeg. Daarin werd een parallel getrokken met een ander sociaal systeem waaraan menselijk leiderschap soms gespiegeld wordt: dat van een kudde paarden. Paarden hebben niks met abstracties, maar de kudde heeft wel behoefte aan leiderschap. Want als de kuddehengst niet zou waken en bepalen, dan zou ieder paard dat zelf moeten doen en niet meer rustig kunnen grazen. De aanwezigheid van leiderschap verschaft de groepsgenoten een gerust en veilig gevoel. Je staat er niet alleen voor. Je hoort ergens bij. Er wordt voor je gezorgd. Echter: 'Als de leider regelmatig onnodig een houding heeft die geconcentreerd is, dan voelt de kudde dat ze steeds klaar moet staan om te vluchten. Ook agressief optreden wordt niet op prijs gesteld. Dit alles geeft onrust, leidt af van het grazen en wordt door paarden daarom beschouwd als slecht leiderschap. Een goede leider is opmerkzaam maar ontspannen, tenzij er echt iets aan de hand is. Hij verspilt geen energie door te tiranniseren of opzichtig zijn kracht te tonen maar nodig zijn kuddeleden als het ware uit hem te volgen'.

Deze les kan vast nog wel worden toegevoegd aan de leiderschapsprogramma's voor burgemeesters in het kader van het integraal veiligheidsbeleid.

## Veiligheidshuizen

Max van Luik

Op het gebied van het bestrijden van kleine tot middelgrote criminaliteit op lokaal niveau vervullen veiligheidshuizen in toenemende mate een belangrijke rol. Veiligheidshuizen zijn ontstaan na de eerste experimenten met *'Justitie in de Buurt'* (1997). Minister van Justitie Hirsch Ballin heeft zich er sterk voor gemaakt. In de meeste gevallen worden veiligheidshuizen gevormd uit de betreffende gemeenten, slachtofferhulp, justitiële inrichtingen, bureau Halt, bureau jeugdzorg, ggz en maatschappelijk werk. De brede samenstelling zou het mogelijk moeten maken om de criminaliteitsproblemen gezamenlijk aan te pakken, via een integrale, persoonsgerichte en/of gebiedsgerichte aanpak. Veiligheidshuizen spelen dan ook een belangrijke rol in het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV), dat tot doel heeft de criminaliteit en overlast in deze regeerperiode met 25 procent te reduceren. Onlangs werd in Dordrecht het 29ste veiligheidshuis geopend en de bedoeling is om er januari 2010 zelfs al 40 te hebben.

Werken deze Veiligheidshuizen zoals ze bedoeld zijn? Volgens de minister wel: veiligheidshuizen bieden een mogelijkheid tot samenwerking 'waar wij vroeger alleen van konden dromen', schrijft de minister. Laat onderzoek ook hetzelfde zien?

Een scriptie van OU-studente en tevens directeur van een veiligheidshuis A. de Winter ('Een knooppunt van ketens- De meerwaarde van veiligheidshuizen', Heerlen, 2009) in een paar gebieden met en zonder veiligheidshuis laat zien dat met name de informatie-uitwisseling binnen de gebieden met een 'huis' beter verzorgd is. Vooral het samenbrengen van een aantal onderdelen van de justitiële keten in een fysieke locatie wordt door de deelnemers in de huizen als een groot voordeel ervaren. In gebieden zonder veiligheidshuis wordt een dergelijk platform gemist. Behaalde resultaten met een afname van de kleine criminaliteit (bijv. huiselijk geweld) worden vooral verklaard door het 'sluitend maken' van de schakels in de keten, dus in het via informatie verbinden van zaken als preventie, opvang, nazorg, etc. Volgens Justitie zelf functioneren veiligheidshuizen ook als knooppunten voor informatie, afkomstig van de verschillende deelnemende partners. Dit leidt onder meer tot beter inzicht in elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden en een groter onderling vertrouwen. Ook spreken de partners elkaar gemakkelijker aan op gemaakte werkafspraken en gedane toezeggingen, waardoor de vaart er goed in blijft en tastbare resultaten worden geboekt.

Het is nog te vroeg om te concluderen dat veiligheidshuizen een grote bijdrage gaan leveren aan de reductie van 25 procent criminaliteitsreductie, maar de eerste aanwijzingen dat de 'objectieve' kleine criminaliteit afneemt, is er volgens het Openbaar Ministerie wel. In 18 wijken, gelegen in negen steden, is in het najaar van 2005 en het voorjaar van 2006 voor de derde keer de veiligheidssituatie gemeten. In deze wijken is het slachtofferschap van geweldsdelicten met 26 procent afgenomen en dat van vermogensdelicten met 32 procent. Het percentage burgers dat zich wel eens onveilig voelt, is met 20 procent afgenomen. (bron: Ministerie van Justitie; <http://www.om.nl/onderwerpen/cijfers/@124831/criminaliteit/>)

Komt dit mede door veiligheidshuizen? Dat zou toch dieper onderzocht moeten worden, met name door te kijken naar die steden in deze periode waar wel en niet een veiligheidshuis was. Ook inhoudsanalyses van individuele dossiers kan inzicht geven in de rol van de 'partners in veiligheid' in een veiligheidshuis. Met name preventie door burgers lijkt mij vooralsnog een belangrijker oorzaak voor de verminderde criminaliteit in deze gebieden dan veiligheidshuizen.

## De veiligheidsregio

Boudewijn L. Becker

Veel aandacht is de laatste jaren uitgegaan naar de vorming van veiligheidsregio's in Nederland. En nog steeds zijn de inspanningen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er op gericht om middels het sluiten van convenanten de veiligheidsregio's verder te regionaliseren. Er is inmiddels sprake van torenhoge verwachtingen bij zowel gemeentelijke overheden als bij burgers. Het land is immers daadkrachtig ingedeeld in 25 veiligheidsregio's. Aan het hoofd staat de burgemeester van vaak de grootste stad. En 'last but not least', er moet productie worden geleverd in de vorm van 'harde' output. Dit klopt allemaal en gebeurt ook allemaal, maar het beeld bij in ieder geval de burger is dat 'we' iets gaan doen aan de criminaliteit binnen zo een regio en dat het daarom voor de burger belangrijk is om precies te weten hoe het er bestuurlijk aan toe gaat. De vraag hierbij is of dit beeld wel klopt?

Niet helemaal, want de veiligheidsregio is er met het oog op rampenbestrijding en crisis. Er moet bij voorbeeld een gemeenschappelijke meldkamer komen en ook moet er bestuurlijke integratie tot stand komen. De veiligheidsregio heeft dus op dit moment bar weinig te maken met criminaliteitsbestrijding en staat daarmee feitelijk op grote afstand van de burger. Sterker nog: bij rampenbestrijding moeten we vooral niet willen dat iedereen zich ermee gaat bemoeien. Bij een ramp moet er één kapitein op het schip zijn anders gaat het fout. De veiligheidsregio heeft het zonder die burgers al moeilijk genoeg. De bestuurlijke integratie, één van de doelstellingen van de Wet op de Veiligheidsregio's, waar brandweer, politie en gezondheidsdiensten intensief moeten samenwerken is maar moeilijk te realiseren. Politiekorpsen klagen dat bestuurlijke samenwerking lastig is en niet altijd productief. Ja, dan moet er toch wel erg hard aan getrokken worden om zo een veiligheidsregio tot een succes te maken. Of toch niet, want rampenbestrijding is in de kern vooral een kwestie van daadkrachtig optreden en weinig overleg. De burger zal het ook 'een worst zijn', maar dan moeten verwachtingen niet verder reiken dan enkel rampen en crisis. Er is kortom minder behoefte aan te sterke profilering van de veiligheidsregio's door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de regio's zelf. Een onsje minder op dit punt kan geen kwaad, bevordert zelfs de effectiviteit.

## Bestuurlijk mediaoptreden bij geweldsincidenten: de casus Gouda

Rob Paulussen

Als het gaat om (on)veiligheid lijkt iedere mediagenieke situatie altijd twee kanten te hebben. Enerzijds een relativerend perspectief, immers 'de cijfers laten zien dat het niet zo erg is als de media voorstellen', 'het hier niet anders is of erger dan elders' of 'er juist al zoveel bereikt is, ongeacht dit incident.' Het is het rationele, objectiverende perspectief van beleid dat bestuurders, korpsbeheerders en andere ambtenaren vaak gebruiken als reactie op de talrijke emoties die ook de media beheersen na een ingrijpend geweldsincident. In 2008 werd in Gouda een buschauffeur bedreigd en mishandeld. Dit incident werd aangegrepen door Connexxion, het 'getroffen' busbedrijf, om te pleiten voor meer en hardere maatregelen om het eigen personeel te beschermen tegen dergelijke toestanden. Connexxion hief per direct de bewuste buslijn op, om het pleidooi kracht bij te zetten. De situatie leidde tot een spoeddebat in de Tweede Kamer, waar onder meer Geert Wilders opriep om 'onze jongens' terug te roepen uit Afghanistan en om deze in te zetten in de 'oorlog' die in Gouda woede. De reactie van de Goudse burgemeester Wim Cornelis was er een van het relativerende soort: de voorstelling van zaken door Haagse politici doet geen recht aan de werkelijkheid in de wijk, aldus Cornelis. De conservatieve publicist en columnist Bart Jan Spruyt deed een duit in het zakje door Cornelis de burgemeester van Wegwuiven, Wegkijken en Indekken te noemen (Binnenlands Bestuur, november 2008).

Hoe valt het optreden van burgemeester Cornelis nu te beoordelen? Kan daar iets van geleerd worden? Opvallend is hoe gretig veel betrokkenen de zaak tot een politieke kwestie verheven: met een dergelijk incident kunnen we onze argumenten zoveel meer kracht bijzetten dan we met een heel dozijn rapporten ooit zouden kunnen. Connexxion gebruikte het incident om druk uit te oefenen tot het nemen van maatregelen. En Haagse politici maakte er dankbaar gebruik van door de situatie aan te grijpen om electoraal voordeel te behalen. Er viel kortom voor velen veel te winnen. Niets nieuws dus.

De reactie van Cornelis in al dat mediageweld is voor veel beleidsmakers begrijpelijk en volgbaar, maar niet als we het perspectief van het slachtoffer gebruiken. En laat dat perspectief nou nét de media volledig beheersen. De reactie van Cornelis voelt dan ook voor veel burgers als de huistarts die zijn patiënt vertelt dat hij kanker heeft en nog enkele maanden te leven, maar dat het als we naar zijn hele praktijk kijken eigenlijk nog heel erg meevalt. Conclusie voor het mediaoptreden. Laat de beleidstaal even achterwege, kom niet met relativerende cijfers, maar leef mee met het slachtoffer. Zo een incident is immers onacceptabel.

## **Maakt het voor de veiligheid wat uit of de burgemeester wordt gekozen?**

Mimi Crijsns

Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit blijkt dat in landen waar de burgemeester wordt gekozen lokale aandacht voor veiligheidsvraagstukken lijkt toe te nemen. Het onderzoek is wel al enige jaren oud, maar gaat toch in tegen het beeld dat veiligheid bij uitstek een gedepoliteerde thematiek is die het beste past bij een zo a-politiek mogelijke burgemeester, dus heel goed bij de benoemde Nederlandse burgemeester. Tegelijk blijkt uit hetzelfde onderzoek dat er geen relatie is tussen de wijze waarop de burgemeester wordt gekozen of benoemd met de omvang van de bevoegdheden en taken op het gebied van de openbare orde. Zo hebben direct gekozen burgemeesters in Engeland weinig bevoegdheden, maar die in Duitsland juist veel. En de door de raad gekozen burgemeester in Spanje heeft een beperkte bevoegdheid, terwijl de taken van de door de raad gekozen burgemeester in België nog groter zijn dan die van de Nederlandse en die zijn al behoorlijk groot.

Wat interessant zou zijn om te weten is wat de samenhang is tussen aandacht voor veiligheidsvraagstukken enerzijds en de taken en omvang van de bevoegdheden van de burgemeester aan de andere kant. Je zou kunnen veronderstellen dat waar de bevoegdheden groot zijn, aandacht voor veiligheidsvraagstukken geringer is dan omgekeerd, mits we veronderstellen dat grotere bevoegdheden ook grotere effectiviteit met zich mee brengen. Het onderzoek van de Erasmus Universiteit geeft hier geen antwoord op. Het lijkt er op dat het probleem van de veiligheid te ingewikkeld is om hier direct een antwoord op te geven. Zo blijkt vaak, tot ongenoegen van velen die zich met veiligheid bezig houden, dat objectieve gegevens over veiligheid zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in statistieken over criminaliteit, niet of nauwelijks samen hangen met het gevoel van veiligheid zoals dat blijkt uit burgerveiligheidsonderzoeken. We kunnen speculeren of beter nog voorstellen doen voor verder onderzoek, maar het beste lijkt toch maar om in Nederland niet langer bang te zijn om de burgemeester te laten kiezen. De veiligheid komt er echt niet door in gevaar.

## Veiligheid en de burgemeester als post-politieke makelaar van de angst

Ger Arendsen

Volgens de Sloveense filosoof Slavoj Žižek, de rocksuperster van de hedendaagse linkse intellectueel, is politiek vandaag de dag voornamelijk 'post-politieke biopolitiek'. Hij bedoelt daarmee dat de oude ideologische strijd tussen 'links' en 'rechts' vervangen is door een schijnbaar neutraal administratief management gericht op het reguleren van de veiligheid en het welzijn van menselijk leven. Maar achter de schijn van neutraliteit doemt de schaduw van de angst op. Angst om slachtoffer te worden, angst om lastig gevallen te worden, angst voor immigranten, angst voor misdaad, angst voor de goddeloze pornoficatie van de samenleving, angst voor de kredietcrisis, angst voor klimaatverandering, angst voor de almacht van de staat, angst voor wat dan ook. Het lijkt er op dat al deze angsten samen komen in de voortdurende bedreiging van de openbare orde. En tegen die bedreiging moeten kennelijk steeds hardere maatregelen genomen worden: in steeds meer risicogebieden in grote steden mag de politie mensen zonder verdenking fouilleren of worden speciale functionarissen aangesteld die moeten controleren of jongeren niet de verkeerde radicale denkbeelden krijgen en binnenkort staan onze vingerafdrukken op ons paspoort en later misschien ook een iris scan. Wie wel eens een 'science fiction'-film bekijkt weet overigens dat dit tegen bewuste overtreders niet echt helpt, die snijden gewoon een vinger af of steken een oog uit. Maar de sfeer van bedreiging versterkt de angst. En wie heeft in de gemeente de belangrijkste taak als het gaat om het bewaken van de openbare orde? En wie is in het Nederlandse bestel de bestuurder die als bij uitstek formeel neutraal is? Dan zijn we weer terug bij de 'post-politieke biopolitiek'. Wie beter dan de burgervader kan met de precisie van een neutrale veiligheidsexpert maatregelen nemen die rechtvaardigen dat we heel bang moeten zijn voor alle gevaren die onze veiligheid bedreigen. Als een rechtse conservatief of een linkse radicaal de oorzaken van maatschappelijke problemen proberen te benoemen zapt menigeeen verveelt door naar een andere zender. Maar als de burgemeester laat blijken tot hier en niet verder dan worden we bang en laten we ons beschermen zonder dat we nog nadenken of we dat eigenlijk wel willen of zelfs of onze angst wel gerechtvaardigd is.



## **Kort curriculum vitae van Iwan Sewandono**

Geboren in 1945 in Buitenzorg (Bogor), Nederlands Indië. Mijn vader was één van de 230 inlandse academici, had in Wageningen Tropische bosbouw gestudeerd. Eerste stappen gedaan in de beroemde Plantentuin waar mijn vader kantoor hield, naast het paleis van de Gouverneur-Generaal dat toen door de Japanse legerleiding bezet werd.

De tweede helft vijftiger en eerste helft zestiger jaren in Wageningen waren een warm bad. Studententijd in Leiden (kandidaats culturele antropologie/CA, 1970) waren uitbundig en sociaal leerzaam, legde daar de basis voor mijn vriendenkring.

Studententijd in Amsterdam (doctoraal CA, 1973) was intellectueel intensief en verrijkend. Studeerde af bij de profeet prof. Wertheim bij wie ik assistent was voor de geschiedenis en sociologie van de dekolonisatie van Indonesië en die me in het adatrecht (vooral gewoonte-grondenrecht en de bestuurlijke aspecten) liet grasduinen. Daarnaast bij de rasonderwijzer Köbben, die me introduceerde in de filosofische en ethische kant van de sociale wetenschappen. Bijvakken bij Bram Peper (samenlevingsopbouw) en Leemans (bestuurskunde).

Twee jaren postdoctoraal gestudeerd met beurzen van The British Council en ZWO aan LSE bij Robert Pinker in de school van Richard Titmuss (Public & Social Administration, inrichting verzorgingsstaat). Dahrendorf was toen Vice Chancellor. In die jaren veel contact met Piet Thoenes (allebei geïnteresseerd in de praktijk van de verzorgingsstaat en in het gewone leven).

Daarna ruim 20 jaren afwisselend gewerkt aan de universiteit en als organisatieadviseur. Universiteit: o.m. Nijmegen (sociale planning, theorie van de verzorgingsstaat, samenlevingsopbouw aan Inst. voor Sociale Pedagogiek & Andragogiek) en Erasmus Universiteit (whm bij de geduchte J.J.A. van Doorn, voor beleidssociologie). Organisatieadviseur: onder meer bij Looten de Sonnaville, destijds uit TG afgesplitst en inmiddels in GITP opgenomen) en voor Medefinancieringsorganisaties als ICCO, Cebemo, Miserior, Intrac en NOVIB. Opdrachten in Nederland o.m. voor NS, gemeente Amsterdam (inrichting stadsdelen) en het minderhedenbeleid. In het buitenland voor grote NGO's, medefinancieringsorganisaties en de Europese Commissie. Beleidsonderzoek, evaluaties, strategieontwikkeling, introductie participatieve methoden. Werktaalen Engels, Spaans en Frans.

Sinds medio maart 2001 werkzaam in het bestuurskunde team van de faculteit Managementwetenschappen aan de OUNL.

*Lopende sociale activiteiten (die zullen worden voortgezet):*

1) [www.adviesraaddiversiteit.amsterdam.nl](http://www.adviesraaddiversiteit.amsterdam.nl). Ik werk deze zomer voor de raad aan een door het College gevraagd advies over identiteitsvorming, dat dit najaar uit zal komen.

2) [www.smih.nl](http://www.smih.nl) of [www.stichtingmuziekinhuis.nl](http://www.stichtingmuziekinhuis.nl). Een breed gekoesterd paradepaardje in de kamermuziek door jonge professionele ensembles. We werken onder meer aan het opzetten van nieuwe podia en andere initiatieven in de kamermuziek (upgrading bestaande podia, coaching van jonge ensembles, een jaarlijks festival). De Stichting Muziek in Huis is ooit ontstaan doordat we gelden uit de podiumkunsten wisten te koppelen aan gelden uit de zorgsector, op het juiste moment (toen het Nederlands Impresariaat ter ziele ging).

## **De binnenkant van Iwan Sewandono**

We nemen als sectie Bestuurskunde afscheid van onze collega Iwan Sewandono. Maar wie is hij eigenlijk? Het leek enkele van ons aardig om Iwan de vragen te laten beantwoorden die wel eens door de redactie van HP/De Tijd aan bekende personen gesteld worden. We hebben er enkele toegevoegd en hij heeft er zelf enkele geschrappt, zoals de vraag ‘Geloof je in God?’ en ‘Wanneer hilde je de laatste keer?’

### ***Huidige gemoedstoestand?***

Prettig en verwachtingsvol.

Heb aspiraties in muziek, film en literatuur waarvoor ik door pensionering meer ruimte kan maken.

### ***Muzikale helden?***

In de muziek Rostropovitch en Clifford Brown en de componisten Benjamin Britten, Ligeti, Schostakowitsch, Bach, Mozart en Beethoven, i.h.b. met hun kamermuziek.

### ***Helden in de wetenschap en onder schrijvers?***

In de sociale wetenschappen Emile Durkheim, Karl Mannheim, Ralph Dahrendorf en J.B.Charles/prof. Nagel: intellectuelen die betrokkenheid en distantie wisten af te wisselen. Schrijvers over individuele doorwerking van koloniale breuken Multatuli, Du Perron, Theroux en Naipaul en de jonge schrijvers Frank Westerman en Suzanna Jansen.

### ***Performers?***

Groucho Marx, Woody Allen, John Malkovich, Jeanne Moreau.

### ***Definitie van geluk?***

Mijn kinderen en kleinkinderen als solide en gezonde mensen zien opgroeien en meemaken. Duurzame vriendschappen. Richting en vorm kunnen geven aan creativiteit (in muziek, film en literatuur). Me energiek voelen. Een goed riet op mijn klarinet en basklarinet is nooit weg.

### ***Definitie van ongelukkig zijn?***

Me zo ver moeten aanpassen tegen mijn wil in dat ik mezelf niet meer herken.

### ***Aan wie erger je je?***

Mensen die voortdurend hun gelijk uitdragen (ik ken er enkele) en mensen die voortdurend hun verongelikktheid en slachtofferschap uitdragen (ik ken er enkele).

### ***Lijkt je op uw vader?***

Nee. Ik heb hem de kans niet gegeven.

### ***Het beste dat je is overkomen?***

De pijnlijke beslissing van mijn ouders om Indonesië te verlaten en naar Nederland te komen.

### ***Je opdracht in het leven?***

Een solide plaats verwerven binnen de Nederlandse cultuur voor mij en mijn kinderen. Ben me bewust in zekere mate een vluchtelingencultuur mee te hebben gekregen (snel positie kiezen en nooit ergens echt landen).

Intellectuele vermogens, professionele attitudes en trots kregen we van huis mee, maar de uitdaging om echt culturele aansluiting te vinden en aan mijn kinderen door te geven vergde strijd. Daarvoor zijn een Nederlands huwelijk en partnerschap, een kritische vriendenkring en enkele langere buitenlandse verblijven belangrijke voertuigen gebleken.

***Wilt u iets aan uzelf veranderen?***

Nu nog wat verschuivingen van aandacht. Wezenlijk niet veel. Lekker doorgaan!

***Bent u moedig?***

Dat kun je gelukkig anno 2009 in Nederland moeilijk beoordelen. Houden zo!

Mijn ouders en onze Javaanse familieleden hebben zichzelf veel te goed leren kennen in de veertiger jaren in Indië (periode van onderdrukking door de Jap en de koloniale oorlog).

***Grootste verdriet?***

Het voortijdig verlies van mijn vader en als puber en adolescent enig liefdesverdriet.

***Grootste teleurstelling of frustratie?***

Als 25-jarige begreep ik dat ik als Nederlands diplomaat nooit Chef de poste kon worden vanwege mijn huidskleur (dat is nu wel mogelijk). Koos daarom een andere loopbaan.

***Welke eigenschappen waardeert u in uw vrouw?***

Intelligentie. Loyaliteit. Souplesse (van geest en ook fysiek). Wijsheid en takt. Taalvaardigheid. Belezenheid. Vrijzinnigheid. Sportiviteit. Muzikaliteit.

***Welke eigenschappen waardeert u in uw vrienden?***

Intelligentie. Loyaliteit. Souplesse (van geest en ook fysiek). Wijsheid en takt. Taalvaardigheid. Belezenheid. Vrijzinnigheid. Sportiviteit. Muzikaliteit.

***Hoe ontspant je je?***

Met muziek, door zelf te spelen, optredens voor te bereiden en daarbij te voelen dat ik verder kom. Klassieke kamermuziek gaat bovenal. Maar van tijd tot tijd moet ik ook jazz, Hongaars en gypsy jazz spelen (dat gaat vanuit mijn gevoel). Meer dan twee dagen zonder muziekinstrument betekent lichamelijke en geestelijke deprivatie.

Verder met literatuur. Ben een dagelijkse nachtlezer. Meestal in drie boeken tegelijk.

Ook valt alles weer op z'n plaats door te tijd te nemen voor een gesprek met vrienden, vrouw en kinderen waardoor anderen en ikzelf wat verder komen (het gevoel wijzer te worden). Voer met mijn vrouw (echt dagelijks), beste vrienden (geregeld) en kinderen (geregeld) bijna structureel dergelijke gesprekken.

***Waar heb je veel van geleerd?***

Vele jaren samenspelen in de jazz en de kamermuziek in kleine ensembles waar je afwisselend een dienende en een solerende rol hebt.

***Ben je een echte universitair medewerker geweest die binnen bleef?***

De combinatie van blijven studeren en praktisch adviseren is me altijd goed bevallen.

***Wat beviel je tot nu toe?***

Wonen in Amsterdam (of New York) te midden van de internationale jeugdige creatieve industrie (Richard Florida), de biotoop van mijn kinderen. En ook de intensieve omgang met mensen uit verschillende milieus, denominaties en culturen.