

# **De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers**

Arno F.A. Korsten, Don Bijl en Frank Kerckhaert

Opgenomen in: Muller, E. en M. Mekel (red.), *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009.

## **Inhoudsopgave:**

- 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 Niet alleen openbare orde: met Bibob naar meer veiligheid
- 7 Brede veiligheidsprogramma's
- 8 Taxiperikelen: openbare orde en het gebruik van bevoegdheden in de praktijk
- 9 Werk in uitvoering: over de veiligheidsregio, het veiligheidshuis en meer
- 10 De burgemeester 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen?
- 11 Een actualiteit: bestuurlijke informatievoorziening
- 13 Enkele conclusies

# De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers

Arno F.A. Korsten, Don Bijl en Frank Kerckhaert

## 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, hennepcultuur 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.

## 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 veiligheid wordt en wellicht zelfs 'veiligheidsbaas', hoe verhoudt zich dat dan tot denken in termen van 'partners in veiligheid', in een netwerk en ketenbenadering, en druk van media en politiek? Kan de burgemeester, zeker in de grote stad, onder druk 'overeind blijven' door meer informatievoorziening of 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. Twee van ons moeten ook bijna dagelijks als burgemeester (van Wijdemeren, later Purmerend; Hengelo) besluiten nemen 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.

### ***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. 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). 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 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**

(On)veiligheid is in de Lage Landen van oudsher 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 zeekeringen en later de Deltawerken. We hebben in ons land niet altijd preventief kunnen opereren of ermee kunnen volstaan. De *watersnoodramp* uit 1953 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 ernstige bodem- en luchtverontreiniging (milieu), instortingsgevaar (bouw), stroomstoringen en brandstoftekort (energie), vuurwerk en kernenergie(afval) (gevaarlijke stoffen), zinloos geweld, wegpesten wijkbewoners; intimidatie door hangplekjongeren of moskeebranden (overlast en verstoring van sociale verhoudingen). Tegenwoordig worden ook experimenten met DNA-manipulatie tot de *risk society* gerekend. En de variëteit aan strafbaar gedrag neemt toe.

### ***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.

## **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-Hartslag*. 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 vuurwerkcramp 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 casussen 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, ongeregelde heden 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 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). De praktijk wijst uit dat het uitwisselen van informatie voor menig burgemeester een knelpunt is bij het uitoefenen van bevoegdheden: Wat mag wel en wat mag niet en aan welke voorwaarden moet zijn 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. In de praktijk zoeken burgemeesters naar mogelijkheden tot slagvaardig handelen. Daar staat tegenover dat de regeling vragen oproept over het inbreuk maken op grondrechten.

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. 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: '*Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*'. 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, een bevel geven tot *gebiedsontzegging*. In combinatie hiermee kan een bevel tot *meldplicht* gegeven worden. 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). 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. De burgemeester kan bevelen geven die nodig zijn uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid. 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. 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 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. 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.

De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is in mei 2000 ingevoerd. Waarom? Omdat de openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester en 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 op grond van 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. 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. 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 samscholingsverbod; 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 samenscholing. 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.

### ***Tijdelijk huisverbod***

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).

### ***Veiligheidsrisicogebied aanwijzen***

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.

### ***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 Overkleeft-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 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 Niet alleen openbare orde bevoegdheden: met Bibob naar meer veiligheid**

Wie het heeft over lokaal veiligheidsbeleid komt ook uit bij de gemeentelijke gegevenshuishouding (Overkleef-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 toezichtsuitoefening is een breder instrumentarium beschikbaar (Overkleef-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 drugspannen, 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 toezichts- en handhavingsbeleid (Overkleef-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.

## **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, *ingebed* 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 gezien 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 criminogevloeden 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.*

### **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 Taxiperikelen: 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? Andere 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 te vragen voor korte ritjes, die korte ritten weigeren, of die bewust niet de kortste te 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 "toezichhouders" in kleurige hesjes en zowaar ook een paar politieagenten ("toezichhouders 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 "toezichhouders"(...). Ook nu hoor ik de autoriteiten weer de vertrouwde mantra opdreunen: meer toezichhouders...(...). 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 opruiing, 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 toezichhouders* aanwezig zijn op de taxistandplaats Leidseplein die zich richten op ritweigeren 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 betaald 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.

### **9 Werk in uitvoering: de dagelijkse praktijk van de burgemeester**

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. 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?

Een van ons kreeg als burgemeester eind 2008/begin 2009 in kort tijdsbestek met een aantal onderwerpen van doen: 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. Korthedshalve kunnen we er hier slechts enkele kwesties uitlichten.

#### ***De veiligheidsregio***

Begin 2009 speelt in het leven van burgemeesters het '*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'.

Een van de beide burgemeesters en auteurs van dit artikel 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 Hengelose burgemeester 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 covenant* 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 volgende 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 'niemandland'. De vormgevingsdiscussie is dus nog niet geheel bevredigend afgerond. Zoals zo vaak, gaat het hier ook om politiek-bestuurlijke wilsvorming en budget.

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.

### ***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.

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

Is de burgemeester nu de onbetwiste veiligheidsbaas of maakt deze toch deel uit van het netwerk van 'partners in veiligheid'? Is de burgemeester de spil in de veiligheidsketen?

Dat de burgemeester als persoon sterker naar voren komt, valt te verdedigen. Wat houdt die verdedigingslinie in?

1. 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). De feiten spreken voor zich.

2. Er is een normatief 'appeal'. De burgemeester moet ook duidelijk werk maken van aandacht voor openbare orde en veiligheid. 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 veiligheidsportefeuille neemt toe'*. Zij wijst 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'*.
3. Het aantal bevoegdheden voor de burgemeester nam toe. Er zijn de laatste jaren veel instrumenten bijgekomen om de burgemeester in principe beter toe te rusten, aldus ook 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.
4. Het beeldvormingsargument. Naar de burgemeester wordt gekeken 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 ongeregelde 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.

Maar de burgemeester is ook afhankelijk van anderen, van partners. Welke argumenten gelden hier?

1. De burgemeester moet voortdurend schakelen. Denk aan zijn rol in de veiligheidsregio.
2. Denk aan de relatie met wethouders. 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.

3. Het gevaar bestaat om de positie van de raad te verwaarlozen. De burgemeester moet zich op tal van momenten verantwoorden naar en in de raad (Dölle, 2009).
4. Is de burgemeester niet afhankelijk van nog 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.
5. 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 'multipiele' 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.

## 11 Een actualiteit: 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

voorzeten 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.

## **13 Samenvatting en conclusie**

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 landelijke en lokale 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*’ is overtrokken en 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 – een beeld dat we absolute veiligheid kunnen bereiken - 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. Dat de burgemeester inmiddels een ware wapenkamer aan instrumenten kreeg, biedt geen garanties voor veiligheid in een netwerksamenleving.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, Den Haag, 2008.
- 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.
- 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, 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 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, *Coffeeshopklanten 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.
- Dölle, A.H.M., Bestuur, recht en veiligheid, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2009, nr. 3, pp. 23-25.
- 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 drugsgelateerde 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.
- Hart, J. de (red.), *Zekere banden – Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, SCP, Den Haag, 2002.
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek- Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Boom, 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.
- 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*, Trimbos/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, *Kabinetsstandpunt over 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt'*, Den Haag, 2004.
- Ministerie van BZK, *Kabinetsstandpunt 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.
- Sgbo, *BIBOB in beweging – Resultaten quick scan Wet BIBOB*, Den Haag, 2005.
- 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., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007.
- 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.

## Over de auteurs

**Prof.dr. A.(Arno) F.A. Korsten** is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Was in de periode 2000-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Auteur van vele artikelen en boeken, waaronder 'Gemeenten in rapportcijfers' (Eburon, 2009)

**Mr. D.(Don) Bijl** is per 1 juni 2009 burgemeester van de gemeente Purmerend. Daarvoor o.a. burgemeester van de gemeente Wijdmeren (Noord-Holland). Was toegevoegd lid van de Rob voor enkele adviezen over veiligheidsvraagstukken.

**Drs. F.(Frank) A.M. Kerckhaert** is burgemeester van de gemeente Hengelo. Daarvoor onder meer lid van de directie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Was in de periode 2000-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).