

3 | 10

Justitiële verkenningen

De burgemeester

verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 36 • juni



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
mr. dr. M. Malsch
prof. dr. mr. L.M. Moerings
mr. drs. M. Schuilenburg
dr. B.M.J. Slot
mr. P.A.M. Verrest

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
E-mail: infojv@minjus.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@
minjus.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minjus.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 138 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.bju-tijdschriften.nl. Of neem

contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of budh@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@bjv.nl
website www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

Wim Ruigrok/Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Leren van Vlaanderen

Kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat

*J. van Ostaaijen**

Een aantal jaren terug beschreef Derk-Jan Eppink de landelijke politiek in Nederland en België (Eppink, 1998). Hij benoemde daarin cultuurverschillen in de manieren van politiek bedrijven. Beide landen mogen op het eerste gezicht gelijke 'hardware' (instituties, regels) kennen, in de praktijk zijn er minstens evenveel verschillen. In dit artikel wordt met een Nederlandse blik naar de rol en het functioneren van de Vlaamse burgemeester gekeken. Daarbij worden drie opvallendheden besproken: de rol van de burgemeester in de lokale politiek, de relatie van de burgemeester met de lokale gemeenschap en het combineren van meerdere politieke mandaten. Dit artikel dient daarmee als inspiratie voor het Nederlandse debat over de toekomst van de Nederlandse burgemeester, zowel voor beleidsmakers als voor burgemeesters zelf (zie voor dat debat onder meer de bijdrage van Karsten, Schaap en Verheul in dit themanummer).

De Vlaamse en Nederlandse burgemeester

Nederland is anno 2010 een autonome staat, net als België; Vlaanderen is dat niet. Nederland wordt vaak gekarakteriseerd als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, gebaseerd op een bevoegdheidsverdeling en samenwerking tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, maar waarbij de regelgeving van het Rijk domineert.

* Dr. Julien van Ostaaijen (j.j.c.vanostaaijen@uvt.nl) is onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Hij heeft een proefschrift geschreven over de impact van Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse lokaal bestuur en werkte onder meer bij de gemeente Antwerpen (als stagiair) en het Kenniscentrum Grote Steden (thans NICIS). In 2005 was hij betrokken bij de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds (onder voorzitterschap van Filip De Rynck en Pieter Tops).

België is een *federale staat*. In België zijn de bevoegdheden verdeeld tussen de Belgische overheid aan de ene kant en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) aan de andere kant. Daarnaast zijn er gemeenten en provincies die ook hun eigen bevoegdheden hebben. Het Vlaams Parlement neemt beslissingen voor zowel het Vlaamse gewest als de Vlaamse gemeenschap. Sinds 2005 zijn met het aangaan van het gemeentedecreet de lokale overheden vooral een zaak geworden van de Vlaamse overheid. Dat betekent niet dat Vlaamse gemeenten niet meer met de Belgische overheid van doen hebben. Onder meer voor belastingen en sociale zekerheid hebben lokale overheden in Vlaanderen nog veel met de Belgische overheid te maken.

Op lokaal niveau lijkt het Vlaamse systeem op het eerste gezicht wat op het onze. Zowel Vlaamse als Nederlandse gemeenten hebben een direct gekozen gemeenteraad die qua grootte afhankelijk is van het aantal inwoners. De gemeenteraad benoemt vervolgens wethouders of schepenen, die samen met een formeel benoemde burgemeester het college van burgemeester en wethouders/schepenen vormen. Wellicht het grootste systeemverschil is dat Vlaanderen nog een monistisch systeem kent (en dat de schepenen daar dus tevens gemeenteraadslid zijn) en dat Nederland sinds 2002 op lokaal niveau het dualisme heeft ingevoerd. In de praktijk wordt zowel Nederland als Vlaanderen over het algemeen nog steeds gekenmerkt door 'omgekeerd monisme', oftewel sterke colleges die dominant zijn ten opzichte van de gemeenteraad (zie onder meer Derksen en Schaap, 2007). Als we vervolgens onze blik richten op het functioneren van de burgemeester, zien we ook zowel (formele) overeenkomsten als de nodige (praktische) verschillen.

In Vlaanderen zijn de meeste burgemeesters net als in Nederland van christendemocratische huize (CD&V, voorheen CVP). Na 2000 waren dat er in Vlaanderen 149, op grote afstand gevolgd door de liberalen (VLD) met 71 en de sociaaldemocraten (SP.A) met 35 burgemeesters. De lokale lijsten waren goed voor 41 burgemeesters. Het percentage vrouwen is een stuk lager dan in Nederland. Tot aan de verkiezingen van 2006 bedroeg het percentage vrouwen 7,4 tegenover 19 in Nederland (Reynaert en Dobbelaere, 2006; Derksen en Schaap, 2007). Onderzoeker Steyvers zegt het als volgt: 'burgemeester word je in België als je 44 jaar bent. Je bent getrouwd, je hebt twee kinderen en je noemt jezelf katholiek. Je bent leraar of je hebt

een vrij beroep naast het burgemeestersambt' (Steyvers in Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 25). Net als in Nederland zijn Vlaamse burgemeesters vaak ook beter opgeleid. Volgens Reynaert en Dobbelaere willen 'burgers graag opkijken naar hun burgemeester', maar daarbij ook geen stijve nek oplopen (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 26). De gemiddelde leeftijd is in Vlaanderen met 54 jaar ongeveer gelijk aan die in Nederland. Een burgemeester is in Vlaanderen en Nederland een functie die je over het algemeen bekleedt als je al enige bestuurlijke ervaring hebt opgedaan, bijvoorbeeld als gemeenteraadslid of wethouder/schepen.

De taken van een burgemeester zijn in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar. Het Gemeentedecreet (Vlaanderen) en de Gemeentewet (Nederland) kennen de burgemeester bevoegdheden toe op het terrein van openbare orde en veiligheid. En daarnaast is de burgemeester zowel voorzitter van het college van burgemeester en wethouders/schepenen als voorzitter van de gemeenteraad. Dat laatste is echter alleen in Nederland verplicht. In Vlaanderen kan een ander raadslid door de gemeenteraad als voorzitter worden gekozen.¹

In zowel Vlaanderen als Nederland wordt de burgemeester benoemd, maar is er veel invloed van de gemeenteraad. In Vlaanderen biedt de gemeente aan de gouverneur van de provincie een 'akte van voordracht' aan met daarop de beoogde burgemeesterskandidaat, die zich moet verzekeren van de steun van de helft van de nieuwe raadsleden en de helft van de raadsleden van de eigen lijst. Steun mag maar één keer worden gegeven. De Vlaamse regering gaat na of de voordracht ontvankelijk is. Vaak is het de lijsttrekker van de grootste partij die op deze manier burgemeester wordt. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. In 2000 was het Vlaams Blok de grootste partij in Antwerpen, maar werd Leona Detiège van de SP voorgedragen en uiteindelijk benoemd als burgemeester. Een benoeming van een burgemeester van buiten de raad is in Vlaanderen mogelijk, maar dan heeft deze in tegenstelling tot een burgemeester/raadslid geen stembevoegdheid in de raad. Een Nederlandse burgemeester is nooit lid van de gemeenteraad en heeft er dus ook geen stemrecht.

1 Dit is onder meer gebeurd in Zonnebeke, Lanaken, Rotselaar en Mortsel (*Lokaal*, 1 maart 2007).

De Vlaamse burgemeester en de lokale politiek

Zowel in Nederland als in Vlaanderen kent de burgemeester een zittingsduur van zes jaar. Maar vanwege het verschil in raadslegislatuur volgt daaruit meer verschil dan op het eerste gezicht lijkt. In Vlaanderen heeft de gemeenteraad een zittingsduur van zes jaar, gelijk aan die van een burgemeester. Het kan overigens wel dat de coalitie besluit die periode korter te maken door de burgemeester tussentijds te vervangen. In Nederlands is de zittingsduur van een gemeenteraad vier jaar en staat de benoeming van de burgemeester los van de gemeenteraadsverkiezingen. Het kan dus zo zijn dat een burgemeester in een zittingsperiode geconfronteerd wordt met een nieuwe raad (na nieuwe verkiezingen) of dat een gemeenteraad tijdens de legislatuur een nieuwe burgemeester krijgt. In zowel Vlaanderen als Nederland is het niet mogelijk om tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen te houden.²

In Vlaanderen zit de (beoogde) burgemeester midden in het politieke proces en de verkiezingsstrijd. Hij of zij is meestal aanvoerder van de politieke lijst of partij die deel uitmaakt van het college en heeft daarom al bijna per definitie invloed op het beleid. De burgemeester in Vlaanderen heeft ook vaker een inhoudelijke portefeuille en kan deze gebruiken om zich stevig te profileren. Zo heeft oud-marketingman en huidig burgemeester van Antwerpen Patrick Janssens 'marketing en communicatie' in zijn portefeuille en werd onder zijn leiding de succesvolle 'A'-campagne gestart (A staat voor Antwerpen, maar is ook Antwerps dialect voor 'jou' wat allerlei woordspelingen mogelijk maakt, zoals 'Ik houd van A').

Zowel in Nederland als in Vlaanderen leek er lange tijd sprake van een direct gekozen burgemeester. In Nederland maakte minister voor Bestuurlijke Vernieuwing De Graaf (D66) zich er lange tijd hard voor, maar zijn voorstel strandde in de Eerste Kamer. In Vlaanderen is het voorstel – in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Wallonië – uiteindelijk niet in het Gemeentedecreet gekomen. Volgens Reynaert en Dobbelaere waren veel politici niet bijzonder enthousiast over het idee, maar was er vooral onenigheid over hoe het uitgevoerd zou moeten worden. Daarnaast was er de vrees dat het Vlaams Belang in

2 Of er moet echt iets misgegaan zijn met de telling, zoals in 2006 in Wetteren (Vlaanderen).

een aantal belangrijke steden wel eens de burgemeester zou kunnen leveren (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 27). In Vlaanderen blijkt overigens de uiteindelijke burgemeester wel vaak een grote stemmentrekker. Dat heeft natuurlijk te maken met het feit dat hij of zij vaak de lijsttrekker van de grootste partij is, maar het gebeurt ook vaak dat de beoogde burgemeester tevens de huidige burgemeester is en zo een 'burgemeestersbonus' kan incasseren. Burgemeester Janssens haalde in Antwerpen in 2006 bijvoorbeeld 71.289 voorkeursstemmen, het grootste aantal in Vlaanderen, en daarmee bleef hij de nummer twee, Filip De Winter van het Vlaams Belang, voor. Ook in andere grote Vlaamse steden zijn de (beoogde) burgemeesters grote stemmentrekkers. Moenaert in Brugge (15.182), Reynders in Hasselt (15.052), Termont in Gent (11.140), Tobbacq in Leuven (13.260) en Somers in Mechelen (8.682) bleven de nummer twee in hun steden qua stemmen ruim voor. Vlaamse burgemeesters bezitten daarmee toch een stevige electorale legitimatie, zij het wat indirecter dan een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Het blijkt dat wie in een Vlaamse gemeente de meeste stemmen behaalt, uiteindelijk ook in driekwart van de gevallen de burgemeester wordt (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 28).

De Nederlandse bestuurskundige Pieter Tops constateerde de meer politieke rol van de (benoemde) Vlaamse burgemeesters ook tijdens zijn rol als medevoorzitter van de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds:

'Politiek leiderschap is zichtbaar aanwezig in Vlaamse steden, veel zichtbaarder dan in Nederland. De institutionele en politieke positie van burgemeesters is totaal anders. Zij kunnen (bij goed functioneren) meer kracht en richting geven aan stedelijke coalities en regimes dan in Nederland doorgaans het geval is.'
(Visitatiecommissie Stedenfonds, 2005).

Burgemeesters in Vlaanderen bepalen meer het gezicht van de stad en bemoeien zich meer met de uitvoering, iets wat in Nederland ook wel vaker te zien is, maar in Vlaanderen verder ontwikkeld lijkt (zie onder meer Visitatiecommissie Stedenfonds, 2005; Tops en Van Ostaaijen, 2006).

De Vlaamse burgemeester en de lokale gemeenschap

In Vlaanderen heeft een burgemeester vaak een stevige band met de lokale gemeenschap. Dat komt onder meer voort uit het feit dat de burgemeester in twee derde van de gevallen ook actief is in de gemeente waar hij of zij is geboren (Ackaert, 2006). Daarnaast komt het voor dat politici in Vlaanderen verhuizen om zich van het lokaal mandaat te verzekeren. In Nederland is het burgemeesterschap veel meer een carrièrestap. Veel burgemeesters maken ooit de overstap naar een grotere gemeente (Derksen en Schaap, 2007). In de Gemeentewet staat ook de verplichting voor een burgemeester om zich in de plaats waar hij of zij burgemeester is te vestigen. Het Gemeentedecreet kent een dergelijke bepaling niet. Daarnaast lijkt het burgemeesterschap wat meer in de genen te zitten in Vlaanderen. De helft van de burgemeesters heeft een vader die ofwel actief ofwel passief partijlid was (Ackaert, 2006).

Ackaert heeft onderzoek gedaan naar de rolopvatting van burgemeesters. Daaruit blijkt dat de meeste burgemeesters in ieder geval de rol van beleidsmaker noemden (54,7%), gevolgd door vertrouwenspersoon (47,4%). Hoofd van de administratie (26,8%) en leider politieke organen (25%) volgen op enige afstand, gevolgd door lobbyist (14,1%). Bij de vraag om verschillende rolopvattingen in een rangorde te plaatsen komt 'leider politieke organen' als eerste uit de bus, gevolgd door 'vertrouwenspersoon' (Ackaert, 2006).³

Bij de rolopvatting van vertrouwenspersoon hoort vaak een burgemeester die zich ziet als burgervader: 'Hij is begaan met de individuele zorgen van de kiezers, zonder dat dit voor een algemene beleidsaanpak zorgt' (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 33). De cijfers rondom tijdsbesteding bevestigen dit. Burgemeesters trekken ongeveer een kwart van hun tijd uit voor individuele contacten met burgers, maar de *georganiseerde* contacten met burgers, bijvoorbeeld via inspraak, zijn daarentegen miniem (Ackaert, 2006, p. 99). Volgens onderzoek van Keunen uit 2006 blijkt dat 230 van de 308 Vlaamse burgemeesters een vaste 'zitdag' organiseren voor inwoners, en deze duurt gemiddeld drie uur en tien minuten (Reynaert

3 Ackaert deed onderzoek naar Belgische burgemeesters. Dat is niet verder onderscheiden naar Vlaamse en Waalse. Dat geldt ook voor de publicatie van Reynaert en Dobbelaere (2006).

en Dobbelaere, 2006, p. 33). De ‘burgervader’ is de grootste groep onder de Vlaamse burgemeesters (42%), gevolgd door de combinatie van burgervader en beleidsmaker (25%). Vooral in grote steden verschuift de aandacht van de burgemeester enigszins naar het maken van beleid en aansturen van het college. Daarnaast raken we toch aan de taakopvatting van de burgemeester zelf. In Vlaanderen lijken daarover andere verwachtingen te bestaan.

‘Vanuit hun positie zijn burgemeesters sterk betrokken bij het plaatselijke leven. Hun kiezers verwachten van hen vaak een stevige aanwezigheidpolitiek (op recepties, bals, begrafenissen, prijsuitreikingen, enzovoort) en een grote bereikbaarheid. Deze “vrije toegang”, gecombineerd met het plaatselijke mandaat, maakt van de burgemeesters de “eerste lijn” in het politieke dienstbetoon. Hun dienstbetoon betreft in eerste instantie lokale problemen (gaande van het bemiddelen in burenruzies tot het aanbieden van huisvesting), maar ook aangelegenheden die de werking van het gemeentelijk bestuursapparaat overstijgen (bijvoorbeeld werk helpen zoeken).’ (Ackaert, 2006, p. 123)

Volgens een enquête in tien Vlaamse gemeenten was dienstbetoon de voornaamste reden voor stemgedrag. Vlaamse burgemeesters zijn ongeveer 25% van hun tijd bezig met dienstbetoon. In Nederland is dienstbetoon geen bekend verschijnsel, of althans het woord wordt hier nauwelijks gebruikt. Als we kijken naar de contacten tussen burgers en politici valt op dat die niet zoveel plaatsvinden. Uit wat ouder onderzoek blijkt dat slechts 6% van de Nederlanders de voorafgaande vijf jaar contact met een burgemeester of wethouder zocht. Contact met ambtenaren kwam vaker voor: 13% (Derksen en Schaap, 2007, p. 26). Bij onderzoek naar de werking van dualisme komt de volgende tijdsbesteding van Nederlandse burgemeesters boven. Het blijkt dat Nederlandse burgemeesters 55% van hun tijd bezig zijn met interne zaken (college, raad, ambtenarij), 18% met de voorbereiding daarvan, 10% met contacten met andere overheden en 16% met contact met individuele burgers en maatschappelijke organisaties (in welke vorm dan ook). Burgemeesters vinden zichzelf vooral een vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap, maar hechten ook belang aan het goed vormgeven van een aantal interne processen: ‘Het grootste belang hechten de burgemeesters aan “het bewaken van het democratisch proces in hun gemeente”, “het representeren van de gemeente” en “het invulling geven aan de

portefeuille openbare orde en veiligheid” (Berenschot, 2004). Een Nederlandse burgemeester is vooral de ‘*laatste* hoop voor burgers en organisaties die hun weg in het gemeentelijk beleid of de gemeentelijke bureaucratie zijn zoekgeraakt’ (Cachet, Daemen e.a., 2004, p. 25; cursivering toegevoegd).

De Vlaamse burgemeester en het combineren van meerdere mandaten

Toen Pim Fortuyn voor de verkiezingen van 2002 verklaarde het fractievoorzitterschap in de gemeenteraad met diezelfde functie in het parlement te willen combineren, werd hem door politieke tegenstanders verweten dat hij door deze combinatie geen van de twee functies serieus zou kunnen uitoefenen. Fortuyn leek het juist nuttig deze te combineren. Hij zou dan weten wat er op lokaal niveau speelde om daar landelijk op te kunnen reageren, en andersom de uitwerking van landelijk beleid op lokaal niveau kunnen zien. Tegen het combineren van meerdere mandaten wordt in Nederland en Vlaanderen verschillend aangekeken.

Een burgemeester mag zijn ambt in Nederland niet combineren met een andere bestuurlijke functie (minister, staatssecretaris, wethouder, provinciebestuurder) of met een lidmaatschap van andere staatsinstellingen, zoals de Raad van State of de Algemene Rekenkamer. Ook in Vlaanderen zijn dergelijke combinaties niet toegestaan. Bart Somers legde bijvoorbeeld tijdelijk zijn functie als burgemeester van Mechelen neer voor een functie in de Vlaamse regering. Vlaanderen is op een ander punt wel strenger dan Nederland en dat is op het punt van familiebanden. Echtgenoten en bloedverwanten tot en met de tweede graad mogen niet met elkaar in eenzelfde gemeenteraad en op de kieslijst dienen evenveel mannen als vrouwen te staan.⁴ Het verschil tussen het aantal mannen en vrouwen op de kieslijst mag maximaal één zijn en bij de eerste drie moet minstens één persoon van het andere geslacht zitten. Ook in de later te vormen colleges moet minstens één iemand van het andere geslacht zetelen.

4 Dit zijn uiteraard eisen voor gemeenteraadsleden, maar omdat de burgemeester in de meeste gevallen ook als gemeenteraadslid gekozen wordt, werkt dit indirect door.

Wat wel is toegestaan, is het – kort door de bocht gezegd – combineren van twee volksvertegenwoordigende functies of het combineren van een volksvertegenwoordigende functie met een bestuurlijke functie (zoals gemeenteraadslid en minister of burgemeester en parlamentslid). In Nederland en Vlaanderen is er niets wat een dergelijke combinatie in de weg staat, toch vindt dit in Nederland veel minder plaats. Het wordt in Nederland gezien als een verstrengeling van belangen en sommige politieke partijen staan het daarom niet toe. Dat neemt niet weg dat enkele Nederlandse burgemeesters (en wethouders en raadsleden) ook een provinciale of nationale volksvertegenwoordigende rol hebben (voor die laatste met name in de Eerste Kamer).

Dat valt echter in het niet bij de belangrijke rollen die burgemeesters in België en Vlaanderen op regionaal of federaal niveau spelen. In 1991 was 43% van de burgemeesters kandidaat bij parlaments- en provincieraadsverkiezingen (Ackaert, 2006, p. 120). En van alle Kamerleden was in 2004 twee derde tevens gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Het gaat dan om burgemeesters van kleine en grote gemeenten, zowel om ‘gewone’ politici als om ‘kopstukken’. Bekende combinaties zijn of waren Somers (VLD-voorzitter, Vlaams parlamentslid, burgemeester in Mechelen), Dehaene (oud-premier van België, minister van Staat, Europees parlamentslid, burgemeester in Vilvoorde), Janssens (oud SP.A-voorzitter, Vlaams parlamentslid, burgemeester van Antwerpen), De Crem (fractievoorzitter in de Kamer, burgemeester van Aalter), Tobbacq (minister van Staat, burgemeester van Leuven), De Clerck (Vlaams parlamentslid, oud CD&V-voorzitter, burgemeester van Kortrijk), Gabriëls (Vlaams parlamentslid, minister van Staat, burgemeester van Bree), De Croo (Kamervoorzitter, burgemeester van Brakel) en nog vele anderen in hun kielzog.

De reden voor de dubbelmandaten in Vlaanderen is meervoudig. Volgens Cachet en anderen (2002) zijn dat onder meer de beperkte inkomsten. Veel burgemeesters van vooral de kleine gemeenten hebben een parttime functie en daardoor relatief niet zoveel inkomsten. Ackaert onderscheidt drie redenen om een lokaal mandaat met een bovenlokaal mandaat te combineren: een plaatselijk mandaat is een handig hulpmiddel bij de opbouw van een politieke carrière op andere terreinen, het is een belangrijke troefkaart bij verkiezingen en een parlementair mandaat biedt mogelijkheden om een plaatselijk mandaat beter te kunnen uitoefenen (Ackaert, 2006). Het

dubbelmandaat biedt aanzien en het helpt een burgemeester om iets te betekenen voor zijn of haar lokale gemeenschap bij andere overheden. Het biedt ook een goed netwerk. Als een bepaalde partij op een ander niveau in een bestuurscoalitie zit, kan het vanwege de goede netwerkfunctie ook handig zijn deze partij op lokaal niveau in de coalitie op te nemen. De verwevenheid van het lokale met het bovenlokale kan ook het aanzien van de lokale politiek goed doen. Zo stond Guy Verhofstadt, voormalig minister-president van België, ten tijde van zijn premierschap verkiesbaar voor de Gentse gemeenteraad en zegde toe die zetel ook te aanvaarden en zich als raadslid actief voor de gemeente in te zetten.⁵ Maar er is ook een aantal nadelen aan het cumuleren van mandaten. Aangezien een Vlaamse burgemeester ongeveer 45 uur per week aan burgemeesterstaken besteedt en een parlements lid ook 50 uur per week werkt, gaat een combinatie van de twee ten koste van een van de twee mandaten, zo geven veel burgemeester-parlementsleden toe; iets wat ook blijkt uit de afwezigheidscijfers van Kamerleden (Ackaert, 2006).

Conclusie

De Nederlandse en Vlaamse burgemeesters kennen een aantal overeenkomsten. Het zijn vrijwel de enige burgemeesters in Europa die nog (formeel) benoemd worden. En ook qua bevoegdheden en de rol ten opzichte van andere organen – het college, de gemeenteraad – zijn er gelijkenissen. Vanuit Nederlands perspectief valt in hun functioneren echter ook een aantal verschillen op. Allereerst is de band van de Vlaamse burgemeester met de lokale politiek hechter dan in Nederland. De legislaturen van burgemeester en gemeenteraad vallen er samen en de benoeming van de burgemeester volgt op de gemeenteraadsverkiezing. Hij of zij wordt meestal uit de raad gekozen en was vaak aanvoerder van de grootste politieke partij. Dit maakt de Vlaamse burgemeester politiker dan de Nederlandse – zonder direct gekozen te zijn – en ook in de uitoefening van het ambt zit de Vlaamse burgemeester over het algemeen dichter op de

5 Verhofstadt stond als lijstduwer op de VLD-lijst in Gent. In Vlaanderen lijkt het ook gangbaarder – hoewel ook steeds minder acceptabel – dat gekozen lijstduwers hun zetel niet innemen.

besluitvorming. Verder heeft de Vlaamse burgemeester vaak een stevige band met de lokale gemeenschap. Waar in Nederland burgerparticipatie vaak een collectieve of ambtelijke aangelegenheid is, kennen Vlaamse burgemeesters vaak een persoonlijke(re) band met hun inwoners. En ten slotte zijn er door de dubbelmandaten van Belgische en Vlaamse burgemeesters volop banden met andere overheden. Dat biedt voordelen doordat veel nationale politici de lokale praktijk goed kennen en veel lokale politici het lokale belang in bovenlokale parlementen kunnen inbrengen.

Uiteraard kennen deze kenmerken ook een aantal nadelen. Het combineren van meerdere politieke mandaten kan bijvoorbeeld veel tijd vergen en het aangaan van persoonlijke banden met burgers vereist ook waakzaamheid voor te veel cliëntelisme. Met dit artikel heb ik willen stimuleren dat het Nederlandse debat over de toekomst van de burgemeester verruimd wordt met dit soort afwegingen, in het bijzonder met de vraag of de eerder uiteengezette stevigere koppeling van de benoemde burgemeester aan de lokale politiek en het politieke proces, een stevigere persoonlijke band tussen burgemeester en inwoners en het frequenter combineren van politieke mandaten de Nederlandse burgemeesterspraktijk kan bevorderen. Ik denk dat de Vlaamse situatie de voordelen (en ook de nadelen) daarvan laat zien, maar op zijn minst de noodzaak toont om in Nederland eens na te denken over deze zaken. De Vlaamse praktijk laat immers zien dat veel veranderingen in de rol en taakopvatting van Nederlandse burgemeesters goed mogelijk zijn zonder dat daar grote woorden of Grondwetswijzigingen aan voorafgaan.

Literatuur

Ackaert, J.

Politiek in mijn gemeente
Leuven/Brussel, Uitgeverij
Davidsfonds/Uitgeverij Politeia,
2006

Berenschot

*Evaluatie van de Wet dualisering
gemeentebestuur. Eindrapport*
Utrecht, 2004

Cachet, A., H. Daemen e.a.

*Buitenlandse burgemeesters
bekeken*
Rotterdam, Centre for
Local Democracy, Erasmus
Universiteit Rotterdam, 2002

Cachet, A., H. Daemen e.a.
*'t Blijft een prachtbaan! De toe-
komst van het burgemeesters-
ambt in Nederland*

Rotterdam, Centre for
Local Democracy, Erasmus
Universiteit Rotterdam, 2004

Derksen, W., L. Schaap

Lokaal bestuur,
Den Haag, Reed Business, 2007

Eppink, D.J.

*Vreemde burenen. Over politiek in
Nederland en België*
Amsterdam/Antwerpen,
Uitgeverij Contact, 1998

Reynaert, H., B. Dobbelaere

*De gemeente ont(k)leed. Wegwijs
in uw gemeente*
Brugge, Uitgeverij Vanden
Broele, 2006

Tops, P.

*Stedelijk activisme in Vlaanderen
en Nederland. Drie opgaven om
de stad van iedereen te maken*
In: F. De Rynck en H. Reynaert
(red.), *De Gentse lezingen,*
Brugge, Vanden Broele, 2006

Tops, P., J.J.C. van Ostaaijen

*De knop moet om. Kroniek van
het Rotterdamse veiligheidsbeleid
2001-2006*
Tilburg, Tilburgse School voor
Politiek en Bestuur, Universiteit
van Tilburg, 2006

**Visitatiecommissie Steden-
fonds**

*Leren van en over
steden. Rapport van de
Visitatiecommissie Stedenfonds
2005*
Brussel, 2005

Swiebertje en Superman

De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid

*A.B. Engberts en H.G.M. Cornelissen**

De generatie die groot is geworden met de legendarische tv-serie Swiebertje, herinnert zich het beeld van de burgemeester die in zijn ambtswoning aan de keukentafel van zijn dienstbode Saartje met zijn veldwachter Bromsnor de veiligheid in zijn dorp besprak. De burgemeester droeg in alle afleveringen zijn keurig driedelig kostuum, met horlogeketting, en had te allen tijde zijn ambtsketen om. Na het gesprek, onder het genot van 'een kopjen kofjen en een koekjen', nam de burgemeester plaats achter zijn bureau in zijn statige, wat donkere, werkkamer, om vervolgens met zijn vulpen belangrijke brieven te tekenen. De burgemeester straalde gezag uit en liet niet na om, waar nodig, streng te zijn tegen zijn veldwachter, die hem steevast aansprak met 'jawel, edelachtbare'. De tv-kijkers zagen de burgemeester als iemand die gezag uitstraalde en met respect tegemoet moest worden getreden.

Die nostalgische serie en het daarin geschetste beeld van de burgemeester ligt ver achter ons. Niet dat de burgemeester zich voortaan niet meer laat informeren door zijn plaatselijke politiechef. En natuurlijk kan de hedendaagse burgemeester ook niet zonder gezag en charisma. Integendeel. Maar wat wel is veranderd, is wat de samenleving van een burgemeester verwacht, wat de burgemeester wil en moet weten, en waar en wanneer hij moet optreden. Het ambt en de rol van de burgemeester zijn, zeker in het veiligheidsdomein, de laatste decennia fors veranderd. Er wordt steeds meer van de burgemeester verwacht. Hij moet een alleskunner zijn. Zien wij in het veiligheidsdomein de burgemeester voortaan, om maar in tv-series te blijven spreken, als een nieuwe Superman?

* Mr. Bart Engberts en drs. Hans Cornelissen zijn als senior beleidsmedewerker respectievelijk adviseur verbonden aan de Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De maatschappij verandert in hoog tempo

De najaarsspeech voor het congres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op 2 oktober 2008 van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Guusje ter Horst, markeerde scherp de opgaven waar burgemeesters nu voor staan. Die opgaven zijn niet gering. Door drie met elkaar verweven maatschappelijke tendensen worden die opgaven complexer, politieker en persoonlijker.

Ten eerste neemt het begrip voor onveilige situaties in Nederland af. Er is altijd een mate van onveiligheid in Nederland geweest, maar burgers en bedrijven vragen sneller om preventief en pre-emptief handelen van 'de overheid'. Vragen vanuit de maatschappij kunnen steeds minder met een 'nee' worden afgedaan. De Nederlandse burger is minder meegaand geworden. Er wordt minder getoleerd of gedoogd. Het privé domein van de burgers is daarvan niet uitgezonderd. De roep is sterker geworden om een overheid die zich actief bemoeit met het welbevinden van jeugdigen in kwetsbare omstandigheden (SCP, 2007).

Een tweede ontwikkeling lijkt de aanzienlijke vergroving en verharding van maatschappelijke problemen. Er is een kleine harde kern overlastplegers en jonge criminelen, niet geremd door school, ouders of sociale omgeving. De burgemeester is steeds vaker degene die opstaat om een maatschappelijk lokaal probleem aan te pakken en aan te kaarten. Dat wordt ook meer en meer van hem verwacht. Menig burgemeester handelt in dergelijke gevallen vanuit het adagium 'ik neem mijn verantwoordelijkheid'. Want als de burgemeester het niet doet, wie doet het dan wel?

Een derde ontwikkeling is de verpersoonlijking van de politiek. Partijen en programma's worden door de burger steeds minder belangrijk gevonden, steeds meer gaat het om vertrouwen in de ambtsdrager. Op lokaal niveau komt daar de directe aanspreekbaarheid bij. Als de burger al een lokale bestuurder kent, is het in 98% van de gevallen de burgemeester. 'Want dat is toch de baas van de gemeente?' Burgemeesters voelen die verantwoordelijkheid ook, als voorzitter van de raad en van het college van B&W, om zowel hun lokale gemeenschap te kunnen binden, alsook voor snelle oplossingen te zorgen als de lokale gemeenschap daarom vraagt. Dat maakt het vak van burgemeester, zoals toenmalig minister Ter Horst

het in haar speech van 2 oktober 2008 uitdrukte: ‘hartstikke mooi, hartstikke zwaar en soms hartstikke eenzaam’.

Wat kan de burgemeester?

De kabinetsnotitie *Burgemeester en Veiligheid* schetst de genoemde ontwikkelingen. De Tweede Kamer heeft in september 2009 waarderend over de notitie gesproken.¹ De notitie heeft als centrale vraag: wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te maken? Het antwoord daarop luidt: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de gemeenteraad en het college en bevoegdheden die toegesneden zijn op de praktijk. In de Gemeentewet en vele andere wetten zijn hem belangrijke bevoegdheden gegeven op allerlei terreinen. Bovendien heeft hij een belangrijke procesmatige rol in de gemeente: hij is voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van B&W.

Of en hoe de burgemeester de aan hem toebedeelde bevoegdheden gebruikt, hangt af van de lokale omstandigheden. De wetgever faciliteert en reikt de instrumenten aan die nodig zijn om maatwerk te leveren. De kern van het bevoegdhedenpalet is te vinden in de artikelen 172 tot en met 176a van de Gemeentewet. Daarnaast beschikt de burgemeester over tal van andere bevoegdheden (Wet openbare manifestaties, het sluiten van woningen via art. 13b Opiumwet). Het afgelopen decennium zijn de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en veiligheid uitgebreid: sluiting van panden (art. 174a Gemeentewet), bestuurlijke ophouding (art. 154a en 176a Gemeentewet), cameratoezicht op openbare plaatsen (art. 151c Gemeentewet) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (art. 151b Gemeentewet). Sinds 1 januari 2009 beschikt de burgemeester over de bevoegdheid om plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen (Stb. 2008, 484). Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast² geeft de burgemeester de

1 Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 212 en Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 241 (verslag van algemeen overleg).

2 Kamerstuk 31 467.

mogelijkheid om – bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde – maatregelen op te leggen zoals een gebiedsverbod, meldingsplicht of een groepsverbod.

Het grijze gebied tussen veiligheid en zorg

Buiten zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid treedt de burgemeester ook naar voren in het 'grijze gebied' tussen openbare orde en zorg. In verreweg de meeste gevallen kan de burgemeester daarin optreden vanuit zijn natuurlijke gezag. Als een burgemeester partijen bij hem aan tafel roept, dan komen zij ook en is alleen al door het overleg de oplossing dichterbij gekomen. Niettemin doen zich situaties voor waarin een gezamenlijke aanpak rond probleemjongeren of -gezinnen door instellingen zoals jeugdzorg,³ sociale diensten, leerplichtambtenaren en schuldhulpverlening, niet van de grond komt of waarin sprake is van tegengestelde benaderingen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg (hierin worden de Centra voor Jeugd en Gezin verankerd) van 15 juni 2009 is daarom voor uitzonderlijke gevallen een doorzettingsmacht voor de burgemeester geschapen in het kader van de jeugdzorg. De burgemeester kan dan uiteindelijk ingrijpen op individueel casusniveau via een op te leggen dwingende aanwijzing. De burgemeester zal in zo'n geval een bepaalde instantie (dwingend) belasten met de coördinatie van de zorg. De betrokken professionals blijven in positie: de burgemeester zal nooit op de stoel van de hulpverlener zitten. Het enige wat hij wel zal doen, is aanwijzen welke instelling of hulpverlener de leiding krijgt in het traject. Als de burgemeester gebruikmaakt van de bevoegdheid, gebeurt dit alleen in uiterste gevallen, dus alleen als andere minder vergaande middelen (escalatie naar hoger ambtelijk niveau, mildere vormen van bestuurlijke interventies via overleg) niet hebben gewerkt. De toepassing ervan is ook toetsbaar. Heel bewust is deze bevoegdheid bij de burgemeester gelegd. Het gaat immers om crisissituaties rond gezinnen of jongeren waarin hij als eenhoofdig bestuursorgaan snel moet handelen. De bevoegdheid geldt als 'kop' boven de samenwerkingafspraken die de wethouder Jeugd met de

3 Kamerstuk 31 977.

jeugdinstanties heeft gemaakt. Alleen als de afspraken niet of niet goed worden nagekomen en er ontstaat een concrete situatie waarbij uiteindelijk ook de veiligheid in het geding is, kan de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruikmaken.

Het illustreert de evenwichtsbalk waarop gemanoeuvreerd moet worden als de burgemeester met vormen van doorzettingsmacht wordt toegerust: alleen voor uitzonderlijke gevallen, de primaire verantwoordelijkheid van andere partners blijft intact en de rol van de rechter blijft onaangetast.

Informatiepositie

Bevoegdheden hebben is één, deze op gedegen wijze kunnen toepassen is een tweede. De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat de informatiepositie van de burgemeester suboptimaal is georganiseerd, zeker als wij dit vergelijken met die van de districtschef of de officier van justitie. Maar ook wethouders hebben op hun deel terrein vaak een betere informatiepositie dan de burgemeester. Veel van die deel terreinen raken rechtstreeks aan het veiligheidsbeleid. De burgemeester kan alleen de bepalende actor in het veiligheidsdomein zijn als hij een natuurlijke informatiepositie geniet. Alleen als hij op het juiste moment over de juiste informatie beschikt, kan hij een stap voorwaarts doen en partijen bij elkaar brengen, samenwerkingsovereenkomsten realiseren of besluiten zijn bevoegdheden te gebruiken.

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

De burgemeester heeft tevens een rol in het regionale college van burgemeesters, dat belast is met het bestuur van de politieregio (art. 22 Politiewet 1993). Er komt de laatste jaren meer ruimte vrij om in het regionale college met de andere burgemeesters te overleggen over het regionale beleidsplan en actueel veiligheidsbeleid. Het is belangrijk dat burgemeesters zich bij het vaststellen daarvan gesteund weten door de wethouders. Burgemeesters kunnen in het regionale college ook inhoudelijk hun problemen en oplossingen agenderen, breder dan alleen 'sec' de politie.

In het proces van terugkeer in de samenleving van personen die een ernstig misdrijf hebben gepleegd, is het tevens van belang vooraf zo goed mogelijk vast te kunnen stellen of er een risico bestaat op openbare orde- of veiligheidsproblemen. Een verstoring is niet gewenst vanuit het perspectief van het openbaar bestuur en de slachtoffers, maar bevordert ook niet de resocialisatie van betrokkene. Daarom geldt als uitgangspunt dat de komst van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten in een gemeente tijdig bekend moet zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers die te kennen hebben gegeven dat zij over de terugkeer van de dader in de samenleving geïnformeerd willen worden. Om dat te realiseren is eind 2008 het project bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden gestart, dat medio 2010 zal worden geëvalueerd. Van belang in die evaluatie zal vooral het handelingsperspectief van de burgemeester zijn. Op basis van verkregen informatie kan hij vanuit zijn verantwoordelijkheden en op basis van zijn natuurlijk gezag handelen op het terrein van huisvesting, werk, scholing of uitkering, reclassering en het scheppen van een veilige omgeving voor betrokkene en omgeving.

De driehoek; hoe maken we de burgemeester minder eenzaam?

Over één belangrijke schakel hebben wij nog niet gesproken: het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie. Dit overleg is cruciaal voor de informatiepositie van de burgemeester.

'De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.'

Zo luidt artikel 14 van de Politiewet 1993, dat de basis vormt voor het driehoeksoverleg (de zogenoemde gezagsdriehoek). De wet zegt niets over vergaderfrequentie en te bespreken onderwerpen in de driehoek. De eerdere bepaling in de Politiewet 1957 deed dat wel.⁴ Het driehoeksoverleg is in 1988 in de Politiewet verankerd.

Het driehoeksoverleg is hét platform bij uitstek om tot afstemming te komen over tal van facetten van het lokale veiligheidsbeleid, niet alleen operationeel, maar ook beleidsmatig. De burgemeester en de officier van justitie hebben immers elk een eigen taak en rol in de aanpak van lokale veiligheid. In het kader van de afstemming en het overleg kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over inzet en capaciteit, sturing en om vast te stellen onder wiens gezag zal worden opgetreden.

In een aantal gevallen is het optreden van de burgemeester gekoppeld aan verplicht overleg in de driehoek, zoals bij het vaststellen van een veiligheidsrisicogebied in het kader van het preventief fouilleren (art. 151b lid 2 Gemeentewet) en het aanwijzen van gebieden voor cameratoezicht (art. 151c lid 2 Gemeentewet). In een aantal andere gevallen is de burgemeester verplicht de (hoofd)officier van justitie van zijn besluiten ter handhaving van de openbare orde in kennis te stellen, zoals bij het vaststellen van een noodverordening (art. 176 lid 2 Gemeentewet). Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast bevat eveneens een vorm van onderlinge afstemming. De burgemeester en officier van justitie moeten onderling afstemming zoeken in die gevallen waarin zowel de burgemeester als de officier van justitie eenzelfde maatregel voor hetzelfde gebied wil opleggen aan ordeverstoorders of verdachten van strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren. Deze vorm van afstemming kan, maar hoeft niet per se via agendering in de driehoek. Intussen is het gangbare praktijk geworden dat tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef ook over andere vraagstukken en gebeurtenissen afstemming in de driehoek plaatsvindt of inlichtingen worden gegeven. Een willekeurige (niet-limitatieve) opsomming van onderwerpen die

4 Zo vermeldde art. 37 van de Politiewet 1957 in het tweede lid dat het overleg 'in elk geval' moest gaan over 'a. de algemene beleidsbepaling ten aanzien van de voorkoming van strafbare feiten en andere ernstige verstoringen van de rechtsorde' en 'b. het optreden van de politie voor zover dit gericht is op de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening'.

in driehoeken aan de orde komen: aanpak drugsoverlast, hennep-teelt en coffeeshops, grootschalige evenementen, kraken, voetbal, (jeugd)groepen, veelplegers, overlastveroorzakende zorgmijders, stadswachten en buitengewone opsporingsambtenaren, prioriteiten in het jaarplan van de politie, behaalde resultaten, huiselijk geweld, jaarwisseling, bestuurlijke boete en strafbeschikking, criminaliteitscijfers, lokale bevolkingsmonitor, terugkeer ex-gedetineerden, projecten (scooteraanpak, woninginbraken), concrete incidenten (bijvoorbeeld zedendelicten, gezinsdrama's), enzovoort.

Maar het driehoeksoverleg zou nog verder aan kracht moeten winnen. Want in sommige gemeenten spreken de burgemeesters 'hun' officier van justitie zelden of nooit, enkel in concrete gevallen op zaakniveau, bijvoorbeeld een geruchtmakende strafzaak. Zo wordt het andere belang van de driehoek, het afstemmen op beleidsniveau, het signaleren van trends in het te voeren integrale veiligheidsbeleid, moeilijk waar te maken. Daarnaast is in veel kleinere gemeenten geen sprake van een lokale gezagsdriehoek in een een-op-eenverhouding (de burgemeester van een gemeente die met zijn officier van justitie de lokale veiligheidssituatie in zijn eigen gemeente bespreekt), maar van een districtelijke driehoek. In zo'n driehoek overleggen de officier van justitie en de districtschef met een aantal burgemeesters gezamenlijk en tegelijkertijd. Deze districtelijke driehoek volgt de indeling van de politiedistricten (in de Politiewet 'territoriale onderdelen' genoemd, art. 37 Politiewet 1993) en wordt meestal eenmaal in het kwartaal gehouden. De besprekingen vinden weliswaar ook op casusniveau plaats, maar meestal alleen als het een gezamenlijke districtelijke problematiek betreft, zoals bijvoorbeeld drugstoerisme, uitgaansoverlast en dergelijke. De ervaring is dat burgemeesters hun eigen, lokale, specifieke, soms ook afwijkende, veiligheidsproblemen niet in zo'n groot gezelschap bespreken met het Openbaar Ministerie. Dit zou kunnen worden opgelost als, los van deze districtelijke driehoek, de burgemeester en officier van justitie periodiek bij elkaar komen en elkaar de vraag stellen: 'Wat kunnen wij gezamenlijk voor de veiligheid in deze gemeente betekenen?' Daarmee wint de effectiviteit van beleid aan kracht. Als burgemeester en officier van justitie op een volwassen wijze elkaars sparringpartner zijn, is de burgemeester ook minder eenzaam. Een gezagsvolle driehoek die ten volle verantwoordelijkheid neemt, ook voor programmatische sturing, is juist een essentieel onderdeel voor het welslagen van het lokale veiligheidsbeleid.

Verplicht driehoeksoverleg in elke gemeente?

Het verplicht stellen van een driehoeksoverleg per gemeente lijkt een voor de hand liggende optie. Maar zo eenvoudig ligt het niet. Zeker voor het Openbaar Ministerie kunnen er capaciteitsproblemen ontstaan en ook is er mogelijk meer interne afstemming nodig. Voor het politiedistrict speelt dit niet of minder. Elke burgemeester heeft standaard een eigen politieoverleg, meestal wekelijks, met zijn politiechef/hoofd wijkpolitie in zijn gemeente. In het COT-rapport *Bestuur, recht en veiligheid* (Muller, Rogier e.a., 2008) is onder meer de aanbeveling gedaan om het driehoeksoverleg een meer expliciete basis te geven. Volgens de onderzoekers zou dan ook moeten worden aangegeven welke bevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend na bespreking in de driehoek. Daarmee wordt een effectieve uitvoering van de bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde, aldus de onderzoekers, bevorderd. Het kabinet heeft in zijn reactie op het COT-rapport⁵ gezegd dat de driehoek in artikel 14 Politiewet 1993 voldoende expliciete basis heeft en dat in bepaalde – door de wet omschreven – gevallen verplichte afstemming in de driehoek moet plaatsvinden. Deze gevallen hebben wij hiervoor beschreven. Ook leert de ervaring, aldus de kabinetsreactie, dat de (driehoeks-)partners elkaar tijdig weten te vinden en dat zich daarbij geen problemen voordoen. Dit nu blijkt dus iets genuanceerder te liggen.

Effectiviteit van het optreden staat voorop

Bij de toepassing van zijn bevoegdheden moet de burgemeester vanzelfsprekend rechtsstatelijke eisen in het oog houden. De burgemeester treedt op binnen de kaders van het bestuursrecht. Daar waar strafrechtelijke doelen aan de orde zijn, ligt bestuurlijk optreden door de burgemeester uiteraard niet in de rede. Het Openbaar Ministerie is hier aan zet, omdat daar de exclusieve verantwoordelijkheid is belegd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde omvat

5 Kamerstukken II 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van BZK, 24 april 2008 (kabinetsreactie op COT-rapport).

de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de feitelijke beëindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken.

Maar dit betekent niet dat de burgemeester en officier van justitie hun bevoegdheden 'geïsoleerd' van elkaar toepassen. De driehoek speelt, zoals hiervoor betoogd, een cruciale rol. Uiteindelijk is bepalend welke aanpak het meest effectief is: de bestuursrechtelijke, de strafrechtelijke, beide? De aanpakken versterken elkaar. Als bijvoorbeeld vanwege verdenking van de Opiumwet een inval plaatsvindt in een drugscafé en dit café ook een aantrekkelijke werking heeft op de verre omtrek, dan werkt het zeer effectief als de officier van justitie overgaat tot vervolging van de betrokken handelaars in verdovende middelen en de burgemeester, vanwege de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, het cafébedrijf voor een jaar sluit.

De naaste toekomst

De positie van de burgemeester in het veiligheidsdomein is het afgelopen decennium versterkt. Er is terecht veel aandacht voor de bestuurlijke aanpak van veiligheid. Voorkomen is immers beter dan genezen. Het palet aan openbare-ordebevoegdheden is nagenoeg compleet. Het eerdergenoemde – op 1 oktober 2007 afgesloten – rapport *Bestuur, recht en veiligheid* geeft aan dat er geen noodzaak voor c.q. behoefte aan een intensieve uitbreiding bestaat. Het kabinet heeft de onderzoekers in hun bevindingen gevolgd en geoordeeld dat met de naderende wetgeving het palet aan OOV-bevoegdheden nagenoeg compleet is.⁶ Evenwel vormt het bevoegdhedenpakket op het veiligheidsterrein nooit een dichtgetimmerd en statisch geheel.⁷ Zo zullen in aansluiting op de aanbevelingen in *Bestuur, recht en vei-*

6 Kamerstukken II 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van BZK, 24 april 2008 (kabinetsreactie op COT-rapport).

7 Vergelijk ook de opvatting van de onderzoekers '(...) dat de huidige problematiek van openbare orde en terrorismebestrijding voor betrokkenen zodanig is dat de bestaande bevoegdheden of combinatie van bevoegdheden voldoende is. Indien vragen opkomen over nieuwe bevoegdheden is het wenselijk eerst goed te bezien of met de bestaande bevoegdheden – al dan niet in combinatie – het probleem ook adequaat kan worden opgelost (...)' (Muller, Rogier e.a., 2008, p. 272).

ligheid de mogelijkheden voor preventief fouilleren op drugs en de introductie van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding verder worden onderzocht. Deze aanbevelingen hebben naar aanleiding van de strandrellen te Hoek van Holland op 22 augustus 2009 en de perikelen rond de KNVB-bekerfinales Feyenoord-Ajax dit voorjaar immers weer aan actualiteit gewonnen.

In de nabije toekomst zullen we meer moeten investeren in de verbeterpunten uit de notitie *Burgemeester en Veiligheid*. Die verbeterpunten zijn gelegen in een inhoudelijke driehoek voor elke burgemeester, het verbeteren van zijn informatiepositie, een kwalitatief goede ondersteuning, het verder werken aan de professionalisering van het ambt van burgemeester en – last but certainly not least – een actieve gemeenteraad. Zo zouden gemeenteraden kunnen streven naar een toegespitste redactie van de eigen gemeentelijke regels die strekken tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid (Dölle, 2010, p. 144). Deze verbeterpunten zijn minstens zo belangrijk als de discussie over bevoegdheden. Binnen de beroepsgroep van burgemeesters is behoefte aan rust op het front van bevoegdheden, maar ook behoefte aan een markeringspunt: waar staat de burgemeester nu eigenlijk voor (Rehwinkel, 2010)?

In die zin is het volgende een interessante benadering. Het PvdA-Kamerlid Kuiken heeft tijdens de begrotingsbehandeling van BZK in november 2009 een motie ingediend. De motie vraagt onderzoek te verrichten naar nut en noodzaak van een zogenoemd paraplu-artikel voor burgemeestersbevoegdheden en de resultaten daarvan uiterlijk 1 juni 2010 aan de Tweede Kamer aan te geven.⁸ De tekst van de motie, die met een zeer ruime meerderheid is aangenomen, geeft aan dat de bevoegdheden van de burgemeester ‘op het terrein van openbare orde en (sociale) veiligheid’ versnipperd zijn geraakt. Soms is de bevoegdheid verankerd in de Gemeentewet, soms in sectorale wetten, zoals in het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin, en soms in wetgeving sui generis, zoals bij het tijdelijk huisverbod. De Kamer gaf in de motie tevens aan dat de regering daarbij een voorstel voor vormgeving van zo’n artikel in de Gemeentewet zou moeten doen. Op dit moment wordt een aantal opties verkend. Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan enerzijds en de verantwoor-

8 Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38 (26 november 2009).

delijkheden van andere partijen anderzijds. De burgemeester heeft Swiebertje achter zich gelaten, maar is zeker geen Superman, en dat moet hij ook niet worden. De gereedschapskist is goed gevuld, en met onze suggesties voor de informatiepositie en de driehoek is het samenspel met het Openbaar Ministerie gewaarborgd.

Toenmalig minister van BZK, de heer Peper, introduceerde in 1998 het begrip 'integrale veiligheid'. Hij definieerde dit als volgt: 'het systematisch en samenhangend werken aan behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten, onder regie van het lokaal bestuur'.⁹ Het betekent dat de lokale veiligheid niet uitsluitend een zaak is voor de politie, of het OM, maar dat de veiligheid in de gemeente beter kan worden gewaarborgd door een verbinding tussen preventie en repressie, een samenspel tussen bestuursrecht en strafrecht en een verbinding met sectoren die ook aan veiligheid raken, zoals onderwijs, werk, integratie en wonen.

De burgemeester kan, noch mag, alle verantwoordelijkheid voor veiligheid in zijn gemeente op zijn schouders dragen. Wel is de burgemeester de verbindende schakel tussen de partijen. Het is valide de regisserende rol van de burgemeester nader te markeren. Dat zou kunnen door in de Gemeentewet de bepaling op te nemen dat de burgemeester 'toeziet' op de integrale veiligheid in zijn gemeente. Het 'toezien op' markeert de positie van de burgemeester nauwkeurig. Niet alles zelf doen, wel het samenbrengen van betrokken partijen en het houden van overzicht.

Een burgemeester die onderwijsinstellingen, bureaus jeugdzorg, sociale diensten, buurtwerkers, woningcorporaties, reclassering, schuldhulpverlening, verslavingszorg en alle andere partijen de ruimte laat om vanuit hun vakgebied aan een veilige samenleving bij te dragen. Een burgemeester die daarop toeziet, het overzicht bewaakt en zo nodig, na overleg in de driehoek, zijn eigen bevoegdheden inzet. Een helder evenwicht voor de komende kabinetsperiode!

9 De gids voor Veiligheid, uitgave ministerie van BZK, 1998.

Literatuur

Albert, H.J.

De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie
Leiden, Universiteit Leiden, 1994 (diss.)

Brand, R. van den, H. Verhoeff

Burgemeester in veiligheid: sheriff, regisseur of schaker?
Burgemeestersblad, nr. 48, 2008, p. 18-20

Burgemeester en Veiligheid

Kamerstukken I 2009/10, 30 657, K en Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 212

Cornelisse, L.

Burgemeester ontvriendt in rap tempo
Binnenlands Bestuur, 15 januari 2010, p. 7

Cornelissen, H.G.M., A.B.

Engberts

Burgemeester en veiligheid
De Gemeentestem 7321, p. 364-371

Dölle, A.H.M.

Burgemeester in de branding
Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, april 2010, p. 119-145

Muller, E.R., L.J.J. Rogier e.a.

Bestuur, recht en veiligheid, Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008

Niederer, J.

Orde achter de voordeur
Binnenlands Bestuur, 22 februari 2008, p. 39

Rehwinkel, P.

Burgemeester is afvoerputje
De Volkskrant, 6 februari 2010, p. 8

Sackers, H.

Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht
Nijmegen, Radboud Universiteit, 2010 (oratie)

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

De sociale staat van Nederland 2007
Den Haag, september 2007

Werkgroep Gegevensverstrekking – lokaal bestuur

Rapportage van de werkgroep verstrekking gegevens door relevante diensten aan burgemeesters (commissie-Holtslag)
Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 9, brief van 21 december 2005

Zwan, P. van der

Burgemeester mag geen burgerboeman worden; steeds meer orde en veiligheid op bord van burgemeester
VNG-Magazine, 12 oktober 2007, p. 16-18