

CENTRE FOR LOCAL DEMOCRACY

Faculteit Sociale Wetenschappen - Erasmus Universiteit Rotterdam
www.eur.nl/fsw

BUITENLANDSE BURGEMEESTERS BEKEKEN-II
OPENBARE ORDE, VEILIGHEID EN POLITIE

A. Cachet
R.M. Noppe
A.B. Ringeling
L. Schaap (*projectleiding*)
A. van Sluis

m.m.v.
A.R. Edwards

ISBN 90-806487-6-0

'Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II' is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Email: cld@fsw.eur.nl

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001, *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendame bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevorderingen in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: CLD (i.o.v. het SCP) . ISBN 90-806487-3-6.
5. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.
6. Beukenholdt-ter Mors, M.A., A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, *Binnengemeentelijk gedecentraliseerd: een kleinere raad?*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-5-2.

Omslagontwerp Blikveld, Delft

Voorwoord

Voor de tweede achtereenvolgende keer heeft een team van het Centre for Local Democracy van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het verzoek gekregen onderzoek te verrichten naar het functioneren van buitenlandse burgemeesters. Ditmaal vloeide het verzoek voort uit het Strategisch Akkoord van het kabinet-Balkenende.

Wij zijn het ministerie erkentelijk voor het opnieuw verleende vertrouwen en voor de commentaren op een eerste concept van dit rapport. Door de zeer korte tijdsspanne van dit onderzoek, tussen opdrachtverlening en afronding van het rapport zitten slechts twee maanden, is het onderzoek nogal intensief geweest. Wij hopen dat het bij zal dragen aan een goede discussie in Nederland over de vraag of gekozen burgemeesters ook verantwoordelijk kunnen zijn voor openbare orde, veiligheid en politie.

Een paar mensen willen wij graag met naam en toenaam bedanken, naast de medewerkers van het ministerie. Sonja Balsem heeft, alweer, op laatste momenten onze reizen moeten regelen. De student-assistenten Dennis Vermaas en Hanneke Zeevalkink hebben ons enkele malen bijgestaan bij het zoeken op internet. Verder zijn wij al onze buitenlandse collegae en respondenten, hun namen staan in de bijlagen, dankbaar voor de tijd en energie die zij in dit onderzoek hebben gestoken.

Linze Schaap,
projectleider

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding en context
2. Burgemeester in Nederland
3. Burgemeester, openbare orde, veiligheid en politie in Duitsland
4. België: tussen reorganisatie en verkiezing
5. Engeland: het creëren van ruimte
6. Spaanse Alcaldes, openbare orde, veiligheid en politie
7. Conclusies

Bijlagen

1. Overzicht taken van burgemeesters in Nederland en de onderzoekslanden
2. Samenvatting 'Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II'
3. Verantwoording

1. INLEIDING EN CONTEXT

1. Achtergrond van het onderzoek

Het nieuwe Nederlandse kabinet heeft in zijn Strategisch Akkoord aangekondigd voorstellen te doen voor het rechtstreeks laten kiezen van de burgemeesters. Het kabinet wil echter, voordat het daartoe overgaat, onderzocht zien, of de verandering van de aanstellingswijze gevolgen heeft voor, onder meer, de taken van de burgemeester op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie. Zoals bekend, hebben burgemeesters van Nederlandse gemeenten ruime taken op deze terreinen.

In een vorig rapport hebben wij reeds verslag gedaan van een onderzoek naar de relatie tussen de aanstellingswijze en het functioneren van buitenlandse burgemeesters in het algemeen. In dit rapport geven wij de bevindingen weer van het onderzoek naar de relatie tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en zijn taken op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie. Dit onderzoek heeft het karakter gehad van een vergelijking van de taken van burgemeesters in een viertal Europese landen: Duitsland, België, Engeland en Spanje.

In dit rapport wordt niet alleen de huidige *feitelijke* situatie beschreven, maar wordt ook ingegaan op *ontwikkelingen* rond de aanstellingswijze van de burgemeesters en de *discussies* die daarover in de onderzochte landen gevoerd zijn, uiteraard voorzover zij betrekking hebben op openbare orde, veiligheid en politie.

De onderzoekers zijn zich er gedurende de zoektocht ten volle van bewust geweest, dat de taken van burgemeesters ten aanzien van openbare orde, veiligheid en politie een belangrijke rol spelen in de discussie rond het wel of niet rechtstreeks kiezen van de Nederlandse burgemeesters. Immers, het rechtstreeks verkiezen van de burgemeesters zou hun neutraliteit kunnen doen afnemen of zelfs te niet kunnen doen. Dat, al of niet vermeende, verlies van neutraliteit zou dan vervolgens de kwaliteit van de taakbeoordeling ten aanzien van openbare orde en veiligheid kunnen beïnvloeden. Andersom zou de rechtstreekse en eigen democratische legitimatie van de burgemeester ook het belang van openbare orde en veiligheid in de gemeentelijke beleidsprocessen kunnen versterken.

2. Onderzoeksvraag, aanpak en landenkeuze

In het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre is de formele aanstellingswijze van de burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie?

Deze hoofdvraag is vervolgens opgesplitst in een aantal deelvragen:

1. *Op welke wijze worden burgemeesters in de te onderzoeken landen aangesteld?*
2. *Welke wijzigingen heeft de aanstellingswijze recent ondergaan en welke zullen zich op korte termijn voordoen?*
3. *Welke taken hebben de burgemeesters in de te onderzoeken landen op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie?*
4. *Welke discussies zijn ten tijde van de wijzigingen van de aanstellingswijze over de taken van de burgemeesters op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie gevoerd?*

5. *Op welke wijze geven de burgemeesters invulling aan hun taken op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie?*
6. *In hoeverre verschillen tussen de onderzochte landen te maken met de aanstellingswijze van burgemeesters?*

De eerste twee vragen zijn hoofdzakelijk beantwoord op basis van het CLD-rapport 'Buitenlandse Burgemeesters Bekeken'.¹ De beantwoording van de overige vier vragen heeft aanvullend onderzoek geleverd. Dat kon niet beperkt blijven tot een uitgebreide literatuurstudie. Wij hebben moeten constateren dat het meeste beschikbare onderzoeksmateriaal uitsluitend nationaal van karakter is. Er is bedroevend weinig internationaal vergelijkend onderzoek gedaan. Het ontbreekt vrijwel geheel aan vergelijkende studies naar lokaal veiligheids- en politiebeleid. Zelfs de meer feitelijke gegevens over de structuur van het politiewezen en de verdeling van taken waren lastig te achterhalen. Kennis daarover is echter wezenlijk, alleen al om te achterhalen of 'politie' in andere landen wel altijd hetzelfde betekent als in Nederland. Soms worden andere vormen van toezicht, bijvoorbeeld parkeerwachters, ook politie genoemd.

Dit rapport bevat nieuw onderzoeksmateriaal. Het onderzoek had het karakter van een 'quick scan'. Dat is een gevolg van het zeer korte tijdsbestek waarin dit onderzoek moest plaatsvinden (ongeveer zeven weken). De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van hun internationale netwerk van bestuurskundigen, zoals dat ook gebeurd is bij het eerdere onderzoek naar de positie van de burgemeester in het buitenland. De antwoorden zijn voor een deel door buitenlandse onderzoekers gegeven. Daarnaast is enig onderzoek ter plaatse noodzakelijk geweest. Met name voor antwoorden op vraag 5 waren interviews noodzakelijk met een (beperkt) aantal burgemeesters en ambtenaren van het verantwoordelijke departement. Voor zover mogelijk, zijn de voorlopige conclusies voorgelegd aan een aantal andere contactpersonen om eventuele lokale eenzijdigheid te vermijden.

De keuze van de onderzoekslanden is gemaakt in overleg met de opdrachtgever. De offerteaanvraag sprak over onderzoek in 'ons omringende landen'. Dat betekent ten minste Duitsland, België en Engeland. Dat zijn tevens voor dit onderzoek uiterst relevante landen. Niet alleen zijn Duitsland en België qua openbaar bestuur, plaats van het lokaal bestuur en bestuurscultuur goed met Nederland te vergelijken. Maar daarnaast hebben deze drie landen ontwikkelingen doorgemaakt in de aanstellingswijze van de burgemeesters (Duitsland en Engeland) of zullen zij die door gaan maken (België). Gezien de context en het doel van dit onderzoek, lijken die ontwikkelingen ons van wezenlijk belang. Immers, dit biedt de mogelijkheid te onderzoeken in hoeverre de veranderingen in de aanstellingswijze gepaard gegaan zijn met veranderingen in de taak en/of de taakopvatting van de burgemeesters ten aanzien van openbare orde, veiligheid en politie. Daarnaast is Spanje als onderzoeksland relevant. In dat land is uitdrukkelijk gekozen voor een sterke burgemeesterspositie en is de burgemeester tevens hoofd van de plaatselijke politie.

3. Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de taken van de Nederlandse burgemeesters op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie. Daarna volgen vier hoofdstukken per land. In die hoofdstukken wordt achtereenvolgens aandacht besteed

¹ Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.

aan de formele aanstellingswijze van burgemeesters en eventuele recente wijzigingen daarin; taken van burgemeesters met betrekking tot openbare orde, veiligheid en de politie en de invulling daarvan; een weergave van de eventuele discussie ten tijde van een verandering van de aanstellingswijze van burgemeester. In dat laatste onderdeel gaan wij in op de vraag, of de taken van burgemeesters op het onderzoeksterrein een thema zijn geweest in de discussie over een verandering van de aanstellingswijze van de burgemeesters. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies. Als gevolg van de grote verschillen per land, is ook de omvang van de hoofdstukken nogal verschillend. Het slothoofdstuk, hoofdstuk zeven, bevat de conclusies.

2. BURGEMEESTER IN NEDERLAND

1. De vele rollen van de burgemeester

De Nederlandse burgemeester speelt vele rollen en heeft vele bevoegdheden. Zo is de burgemeester voorzitter van college en raad, collegiaal bestuurder als lid van het college van B en W, maar ook zelfstandig bestuursorgaan. Dat laatste met name op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Bij de discussie over het kiezen dan wel benoemen van de burgemeester spelen met name de consequenties voor bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid een belangrijke rol. Overigens niet uitsluitend die bevoegdheden. Een deel van de leden van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga) meende indertijd dat het kiezen van de burgemeester ook grote gevolgen zou moeten hebben voor de samenstelling van het college van B en W, de bevoegdheden van de wethouders vis à vis de burgemeester en voor het tot stand komen van een collegeprogramma.²

In wat volgt, belichten wij echter vooral de bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Voor het begrijpen van het huidige debat in Nederland is het goed onderscheid te maken tussen enerzijds openbare orde en veiligheid als beperkt begrip en anderzijds veiligheid in ruimere zin en ook tussen bevoegdheden op het terrein van politie versus bevoegdheden inzake veiligheid.

Openbare orde en veiligheid hebben specifiek betrekking op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de burgemeester op grond van de artikelen 172 - 176 van de Gemeentewet. Het zijn bevoegdheden die te maken hebben met het tegengaan van overlast, ordeverstoringen, het voorkomen van gevaar en het waarborgen van een ordelijk verloop van het dagelijks leven. Tot op zekere hoogte behoort ook het tegengaan van overtredingen en misdrijven tot deze bevoegdheden (onder andere de bestuurlijke handhaving en de recente wet BIBOB).

Veiligheid is een ruimer begrip dan 'openbare orde en veiligheid'. Het kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op het afwenden van gezondheids- of milieurisico's, het bevorderen van de verkeersveiligheid of het voorkomen en bestrijden van (natuur)rampen. Hier heeft de burgemeester soms eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld in geval van rampen en grote ongevallen. In andere gevallen - verkeer, gezondheid, milieu - ligt de verantwoordelijkheid bij het college en niet specifiek bij de burgemeester.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzake veiligheid worden veelal gedeeld tussen de burgemeester en een of meer collegeleden. In het buitenland zijn ook voorbeelden van situaties waarin de burgemeester (mede)verantwoordelijk is voor veiligheid, zonder dat hij in directe zin bevoegdheden inzake de politie heeft. Bevoegdheden inzake de politie zijn in Nederland typisch 'des burgemeesters', met name op basis van de Politiewet.

² Zie het minderheidsstandpunt van de VVD-leden in de commissie-Elzinga. Opvallend is overigens dat in de VVD ook gezaghebbende stemmen opgaan ten faveure van een gekozen burgemeester. Zie de commissie-Opstelten, 02/07/2002.

Lid van college van B en W

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en geeft als voorzitter leiding aan de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders. Hoewel met de invoering van een duaal stelsel op lokaal niveau (maart 2002) de afstand tussen raad en college vergroot is, blijft de burgemeester voorzitter van beide colleges. Als voorzitter van het college van B en W bevordert de burgemeester de goede gang van zaken binnen de gemeente en de samenhang in het beleid. Het college van burgemeester en wethouders is belast met het dagelijks bestuur in de gemeente, bestuurt op basis van medebewind (al dan niet in samenspraak met de raad) bereidt de besluitvorming in en door de gemeenteraad voor en draagt zorg voor de uitvoering van de door de raad genomen beslissingen.

Zelfstandig bestuursorgaan; eenhoofdig gezag

Het college als geheel en de leden afzonderlijk zijn voor het gevoerde beleid en hun handelen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad (art. 169 Gemeentewet). Het stelsel van de huidige Gemeentewet gaat uit van collegiaal bestuur door het college. De burgemeester is daarnaast een afzonderlijk bestuursorgaan dat het gezag heeft over de politie en opperbevel bij brand. Dit eenhoofdige gezag is wenselijk vanwege de noodzaak van snel en doeltreffend handelen. Daarom is in dit opzicht het collegialiteitsbeginsel doorbroken.³Bij rampen en branden, waar het opperbevel bij de burgemeester ligt is dit logisch gezien het evidente belang van snelheid en doeltreffendheid. Maar bij de handhaving van de openbare orde gaat het om de gehele beleidsvoering. Snelheid en doeltreffendheid zijn hier meestal geen argument.

2. Burgemeester, openbare orde, veiligheid en politie

Op basis van onder meer de Gemeentewet, de Politiewet 1993, de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen, heeft de burgemeester verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ten aanzien van:

1. de handhaving van de openbare orde en de veiligheid in de gemeente;
2. het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval en bij brand;
3. het lidmaatschap van het bestuur van de regionale brandweer;
4. het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening;
5. het bestuur van de politieregio en het beheer over het regiokorps.

Handhaving van de openbare orde en de veiligheid in de gemeente

Artikel 2 van de Politiewet 1993 stelt dat de politie tot taak heeft in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De handhaving van de rechtsorde valt uiteen in strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en handhaving van de openbare orde

³ D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest en J. de Valk, Het Nederlandse Politierecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995

De handhaving van de openbare orde en hulpverlening door de politie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, die hierover achteraf door de gemeenteraad ter verantwoording kan worden geroepen. Wie het "bevoegd gezag" is voor de politie, hangt af van de taak die de politie op dat moment uitoefent. Als het gaat om handhaven van de openbare orde of hulpverlening, berust het gezag bij de burgemeester van de betreffende gemeente. Maar als de politie wordt ingezet voor het opsporen van strafbare feiten, dan doet zij dit onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie, die deel uitmaakt van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie vindt plaats onder gezag van de officier van justitie. Het gaat hier om de daadwerkelijke voorkoming, opsporing beëindiging en de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken. De minister van Justitie kan door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

Elzinga e.a. definiëren handhaving van de openbare orde als: "het optreden tegen een verstoring van het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij een direct dreigend gevaar voor anderen bestaat of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast".⁴ Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen repressieve en preventieve ordehandhaving. De hulpverlenende taak vloeit voort uit de bereikbaarheid en aanwezigheid van de politie (24-uurs bereikbaarheid, oog- en oorfunctie). Het gaat om raad en bijstand aan het publiek, bescherming van mens, dier en goed, bemiddeling, eerste hulp in medische en sociale zin.

Openbare ordebevoegdheden op basis van de Gemeentewet

Een van de belangrijkste taken waarmee de burgemeester vanouds door de wetgever is belast, is de handhaving van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). De burgemeester is bevoegd overtredingen van de openbare orde met gebruikmaking van de onder zijn gezag staande politie te beletten of te beëindigen.

Binnen de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester moet onderscheid gemaakt worden tussen de min of meer reguliere bevoegdheden (ex artikelen 172 en 173 Gemeentewet) en de 'noodbevoegdheden ex art. 174 en 175. Zeker in het laatste geval gaat het om bevoegdheden die snel en doeltreffend ingezet moeten kunnen worden.

De burgemeester heeft een aanzienlijke vrijheid om deze bevoegdheden naar eigen inzicht in te zetten. Wel moet achteraf instemming van de raad verkregen worden (art 176, 3^e lid), dan wel achteraf verantwoording aan de raad worden afgelegd. Op basis van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet is de burgemeester ook verantwoording (achteraf) verschuldigd aan de raad voor het door hem gevoerde beleid als zelfstandig bestuursorgaan. In de praktijk betreft dit vooral openbare orde beleid. Beide artikelen bevatten overigens wel een beperkte, en niet vaak gebruikte, mogelijkheid om de raad informatie te onthouden, indien 'het verstrekken ervan in strijd is met het algemeen belang'⁵. Beslissingen van de burgemeester inzake de openbare orde zijn overigens onderworpen aan toetsing door de rechter. Zo zijn in de afgelopen jaren demonstratieverboden (met name tegen extreem-rechts) nogal eens door de rechter

⁴ Elzinga e.a 1995, p. 42

⁵ Zie over feitelijke toepassing van noodbevoegdheden M.A.D.W. de Jong e.a., Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994

verworpen. Basis daarvoor was de opvatting van de rechter dat meer sprake zou zijn van inhoudelijke toetsing en verwerping dan van bezwaren gebaseerd op de (on)mogelijkheid de orde te handhaven.

De bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid zijn juist de laatste jaren op een aantal punten aanzienlijk uitgebreid en aangescherpt. Zo biedt het nieuwe art. 174a Gemeentewet de burgemeester mogelijkheden om drugspanden te sluiten; art. 176a biedt, sinds het EK-2000, mogelijkheden voor bestuurlijke ophouding van grotere groepen mensen (bijvoorbeeld in geval van voetbalwedstrijden). Het recent van kracht geworden art. 151b Gemeentewet opent de mogelijkheid van (tijdelijk) preventief fouilleren in veiligheidsrisico gebieden, overigens alleen indien de gemeenteraad besloten heeft hier medewerking aan te verlenen.

De burgemeester als gezagsdrager

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie was van mening dat de rol van de burgemeester als handhaver van de openbare orde 'een substantieel onderdeel uitmaakt van zijn takenpakket, met name in de grotere gemeenten'. (...) 'De subrol van de burgemeester als gezagshandhaver is in het Nederlands bestel sterk verbonden met het eigenstandige karakter van het ambt'. (...) 'Naast het aspect van de eenhoofdigheid van het ambt, dat snel en adequaat ingrijpen mogelijk maakt op het terrein van de openbare orde, is het die eigenstandigheid, de distantie jegens de lokaal-politieke verhoudingen, die de burgemeester in staat stelt die functie gezaghebbend uit te oefenen. De rol van gezagshandhaver is sedert de reorganisatie van de politie veranderd, maar nog steeds een wezenlijk onderdeel van de burgemeesterlijke taakuitoefening. Zaken van openbare orde en veiligheid bezitten een hoge graad van actualiteit.'⁶

De regering is in navolging van deze opvattingen van de Staatscommissie van mening dat de burgemeester geen speelbal moet worden van lokale partijpolitieke verhoudingen. Mede daarom dient de eigenstandigheid gehandhaafd blijven. Deze eigenstandige rol van de burgemeester is in het duale stelsel zelfs versterkt. Naast deze nieuwe taken en bevoegdheden houdt de burgemeester de wettelijke taken die hij op dit moment ook heeft. In dit takenpakket vindt geen verschuiving plaats. Om het beeld helemaal compleet te maken is het goed te beseffen, dat met name burgemeesters van kleinere gemeenten ook beleidsinhoudelijke portefeuilles hebben. De invulling van de portefeuilles is per gemeente verschillend.

Bevoegdheden op basis van de Wet rampen en zware ongevallen

De openbare ordetaak van de burgemeester heeft ook een grondslag in bijzondere wetgeving als de Brandweerwet en de Wet rampen en zware ongevallen. In deze laatste wet wordt onder een ramp of een zwaar ongeval verstaan een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

In artikel 2 wordt gesteld dat burgemeester en wethouders zijn belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente en

⁶ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p. 293

met de informatieverstrekking aan de bevolking. De gemeenteraad stelt een rampenplan vast voor de gehele gemeente. Dit dient aan een aantal voorwaarden te voldoen (artikel 3). Artikel 7 stelt dat de burgemeester voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vaststelt, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. Dit plan dient gefiatteerd te worden door de Commissaris van de Koningin.

Artikel 11 stelt dat de burgemeester het opperbevel heeft in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Diegenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen, staan onder zijn bevel. Hij doet zich bijstaan door een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf. Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgemeester een andere voorziening treft. In artikel 11 a wordt de burgemeester gelast er zorg voor dragen dat de bevolking en bestuurlijke actoren afdoende worden geïnformeerd over de aard en de risico's van de ramp

Beheer van politie en brandweer

Als lid van het regionaal college kan de burgemeester, namens zijn gemeente, enige invloed uitoefenen op het beheer van het regionaal politiekorps. De korpsbeheerder dient immers belangrijke beheersdocumenten als begroting, formatie en jaarrekening aan het regionaal college voor te leggen.

Het beheer over de brandweer is van oudsher een bevoegdheid van het college van B en W en niet van de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan. De brandweer is, meer dan de politie, onderdeel van het gemeentelijk apparaat. Wel is er in toenemende mate sprake van regionalisering van de brandweer. Meestal vertegenwoordigt de burgemeester zijn gemeente dan in het bestuursorgaan van de regionale brandweer.

Integrale veiligheid

Niet op basis van de wet, maar op basis van beleid van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties speelt de burgemeester een belangrijke coördinerende en stimulerende rol bij het tot stand komen van een lokaal integraal veiligheidsbeleid.⁷ Daarbij spelen de eigenstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de burgemeester een rol, naast zijn rol als lid van het college van B en W. Juist de integraliteit van het veiligheidsbeleid maakt het wenselijk, zo niet noodzakelijk, dat ook andere bestuurders dan de burgemeester hun inbreng hebben.

3. Gezag, beheer en bestuur van de regionale politie

De burgemeester oefent het bevoegd gezag uit over de politie inzake de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Zijn gezagsverantwoordelijkheid strekt zich uit tot de inzet van de politie - voor welke taken en met welke intensiteit - zowel beleidsmatig als op ad hoc basis. Op lokaal niveau vindt afstemming plaats tussen de burgemeester

⁷ Zie bijvoorbeeld de inleiding van de minister van BZK op het VNG-congres van 13 juni 2001

(onder het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad), de officier van justitie en de lokale politiechef met betrekking tot de lokale politiezorg en de inzet van de politie op lokaal niveau. Daarnaast vindt op districtelijk en regionaal niveau afstemming en besluitvorming plaats met betrekking tot de politiezorg in de regio. De formeel wettelijk aangewezen plaats daarvoor is het regionaal college, waarvan alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie ambtshalve deel uitmaken. De in het regionaal college vastgestelde beleids- en beheersstukken vormen het kader voor afstemming en besluitvorming op lokaal niveau met betrekking tot de politie(zorg).

De burgemeesters van een politieregio beslissen met de hoofdofficier van justitie in het regionaal college over de hoofdlijnen van het regionale politiebeleid. Het beheer van de politie is daarnaast in de zogenaamde regionale (of beheers-)driehoek aan de orde. In dit driehoeksoverleg hebben de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie zitting. Begroting en formatie worden door het regionaal college vastgesteld. Op het niveau van districten en basiseenheden beraadslagen lokale politiechefs en burgemeesters zowel bilateraal als in het gezagsdriehoeksoverleg met de aangewezen officier van justitie. Eén van de burgemeesters uit een regio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente) is korpsbeheerder. Deze is, samen met de hoofdofficier van justitie, eindverantwoordelijk voor het beheer van het politiekorps. Korpschef, hoofdofficier van justitie en korpsbeheerder overleggen daarom regelmatig op regionaal niveau. Zij bepalen, samen met het regionaal college, de kaders voor beheer en beleid binnen een politieregio.

Op lokaal niveau worden die kaders ingevuld door de officier van justitie, de districtschef van de politie en de burgemeester van de betreffende gemeente in de districtelijke driehoek. De dagelijkse leiding is in handen van de regionale korpschef, respectievelijk de districtschef of de lokale politiechef op team- of basiseenhedeniveau.

Gezag en beheer vormen de instrumenten waarmee het bestuur (burgemeesters en korpsbeheerders) zeggenschap heeft over de politie.

Gezag heeft betrekking op de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, beheer is de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het financiële beleid, de middelen, de personeelszorg en de werving van politiemensen. Gezag gaat over de daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, beheer over de uitvoering van het geheel van beslissingen, de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het financiële beleid, middelen, personeel en selectie. Burgemeesters spelen ook een rol in het bestuur over de politie, de vormgeving van en de controle op het beheer, dus het vaststellen van de organisatie, de jaarrekening, de formatie, de begroting en het beleidsplan.

4. Veranderingen in positie en bevoegdheden van de burgemeester.

Afgezien van het kabinetsvoornemen om op termijn de burgemeester rechtstreeks te kiezen, liggen er momenteel geen concrete voornemens die de algemene positie en bevoegdheden van de burgemeester ingrijpend wijzigen.

De in maart 2002 van kracht geworden Wet dualisering gemeentebestuur heeft, zoals eerder aangegeven, geleid tot een wat sterkere bestuurlijke positie van de burgemeester. Tegelijkertijd leidt de wet ook tot een moeilijker positie van de burgemeester omdat hij voorzitter is blijft van twee organen, namelijk raad en college, terwijl die beide organen op grotere afstand van elkaar komen te staan.

Fundamentele wijzigingen in de bevoegdheden ten aanzien van openbare orde en veiligheid van de burgemeester worden op korte termijn niet voorzien. Wel is er sprake van aanscherping of nuancering van bevoegdheden. Van aanscherping van bevoegdheden is sprake (geweest) waar het gaat om wijzigingen van de Gemeentewet die strekken tot het verruimen van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, zoals de sluiting van drugspanden, bestuurlijke ophouding en preventief fouilleren. Tot fundamenteel andere bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde en veiligheid, leiden de wijzigingen niet.

Dat geldt ook voor de aanpassingen en wijzigingen van de Politiewet 1993, waar het (vorige) kabinet toe besloot op basis van enkele evaluaties van de wet. De belangrijkste bevoegdheden van de burgemeester blijven in de kabinetsvoorstellen (zie "Bestel in Balans") onverlet. In Bestel in Balans wordt een aantal 'verbetervoorstellen' gedaan voor een effectieve lokaal-democratische inbedding van de politie. Het wettelijke inbrengrecht strekt ertoe de gemeenteraden in een vroegtijdig stadium in de beleidscyclus in de gelegenheid te stellen om de prioriteiten ter zake van de openbare orde en veiligheid in hun gemeente kenbaar te maken. In dat kader kunnen de gemeenten daadwerkelijk een inhoudelijke visie ontwikkelen op veiligheid in de gemeente en de rol van alle betrokken partijen daarbij, inclusief die van de politie. Het inbrengrecht doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de burgemeester. In hoeverre het feitelijk tot enige verschuiving in de machtsbalans op het terrein van openbare orde en veiligheid tussen raad en burgemeester zal leiden, moet in de praktijk blijken.

In de lokale gezagsverantwoordelijkheden van de burgemeester inzake de politie komen geen wijzigingen. Wel worden gezag (primair lokaal) en beheer (primair regionaal) wat strikter gescheiden. Overigens onder het nadrukkelijke beding dat beheer het gezag volgt.

Ook de tendens naar verdere uitbouw van het lokale (integrale) veiligheidsbeleid leidt niet tot veranderingen in de formele positie van de burgemeester. Het leidt in de praktijk wel tot de behoefte aan of noodzaak van meer samenwerking tussen burgemeester en andere collegeleden, die geheel of gedeeltelijk de verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid - niet die voor politie! - in hun portefeuille(s) hebben.

5. Samenvatting

- De burgemeester heeft een eigenstandige, in de wet verankerde positie op het gebied van de openbare orde en de veiligheid in zijn gemeente. Hij is handhaver van de openbare orde in de gemeente. In die rol kan hij:
 - Noodbevelen en noodverordeningen uitvaardigen als de openbare orde gevaar loopt
 - Toezicht houden op openbare gelegenheden (schouwburgen, cafés, restaurants, het gemeentehuis, andere openbare gebouwen en openbare gemakkelikheden).
 - Hij kan tot sluiting overgaan
 - Hij controleert sluitingstijden van horecabedrijven
 - Hij verleent ontheffingen onder oplegging van voorschriften
 - Hij kan vergunningen van horecabedrijven intrekken
 - Hij kan drugspanden sluiten.
 - Hij heeft de bevoegdheid om voorschriften te geven voor het houden van demonstraties, kan deze eventueel verbieden. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de wet Openbare Manifestaties

- Hij is voor de handhaving van de openbare orde politiek verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en heeft jegens de een inlichtingenplicht.
- Hij voert in bestuurlijke zin het opperbevel bij brand
- Hij draagt zorg voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding
- Hij stelt rampenbestrijdingsplannen vast.
- Hij heeft een informatieplicht jegens de bevolking als zich een ramp voordoet
- Hij is lid van het bestuur van de regionale brandweer.
- Hij is soms / vaak verantwoordelijk voor de bestuurlijk coördinatie van het lokale integrale veiligheidsbeleid. Deze taak is niet wettelijk verankerd. Soms gebeurt dit ook door een wethouder
- Hij oefent het gezag over de politie uit voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Hiervoor overlegt hij in het lokale driehoekoverleg met de verantwoordelijke officier van justitie en de in zijn gemeente verantwoordelijke politiechef. Voor deze taken heeft hij een informatieplicht jegens de gemeenteraad
- Hij is als lid van het regionaal college medebestuurder van een politieregio en stelt mede het regionale politiebeleid vast. Voor deze taak is hij verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

Burgemeesters die tevens korpsbeheerder zijn, hebben ook andere taken, namelijk:

- Als korpsbeheerder maakt hij deel uit van het bestuur van de politieregio
- Hij stelt het regionale beleidsplan op.
- Hij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan, de beheersmatige vertaling van het regionale beleidsplan. Hij legt hiervoor verantwoording af aan het regionaal college
- Hij maakt deel van het regionale driehoeksoverleg
- Lid Korpsbeheerdersberaad

3. BURGEMEESTER, OPENBARE ORDE, VEILIGHEID EN POLITIE IN DUITSLAND

1. Binnenlands bestuur

Om de positie van de Duitse burgemeester ten opzichte van de politie te begrijpen is enige kennis van het Duitse staatsbestel onontbeerlijk.

Duitsland is een federale republiek. Sinds de eenwording (op 3 oktober 1990) telt het land 16 deelstaten (Länder), met in totaal ruim 80 miljoen inwoners. Het Duitse staatsbestel kent, afhankelijk van de grootte van een gemeente, vier of vijf bestuurslagen. Naast de federale regering en de deelstaten, zijn er de Bezirksregierungen binnen de deelstaten, de Kreisen waar de kleinere gemeenten toe behoren en tenslotte zijn er de grote, Kreisfreie, gemeenten.

De deelstaten nemen een sterke positie in ten opzichte van de federale regering. Zo moeten zij instemmen met federale wetgeving, voor zover die gevolgen heeft voor organisatie of financiën van de deelstaten. Deelstaten hebben een eigen parlement. Binnen de grenzen die de federale Grondwet daar aan stelt hebben de deelstaten het recht om wetten te maken, ook op belangrijke terreinen als justitie, politie, onderwijs en gezondheidszorg.⁸

Nordrein-Westfalen, de grootste deelstaat met ruim 16 miljoen inwoners, kent een vijftal Regierungsbezirke. De Bezirke spelen een toezichhoudende en coördinerende rol ten opzichte van de gemeenten en de Kreise. Ze vormen feitelijk de intermediair tussen deelstaat en lokale bestuurslaag. Binnen de Bezirke valt een aantal Kreise, die voor de kleinere gemeenten die functies uitvoeren waar ze zelf te klein voor zijn. De grotere steden zijn Kreisfrei. Binnen die grote steden kan dan weer sprake zijn van deelraden, die op hun beurt ook Bezirke heten.⁹ Volgens een overzicht uit 1990 telde het herenigde Duitsland 426 Landkreise en 117 Kreisfreie steden. De Landkreise verenigden in totaal meer dan 16.000 gemeenten.¹⁰

Kenmerkend voor de structuur van het Duitse binnenlands bestuur is een grote maar geleidelijk afnemende diversiteit.¹¹ De diversiteit heeft verschillende oorzaken. In sommige opzichten is het een overblijfsel van de uiteenlopende invloed van verschillende Geallieerden in de respectieve bezettingszones. Ook de scheidslijn tussen Oost en West is nog in sommige opzichten merkbaar. Maar de belangrijkste factor op dit moment is de aanzienlijke vrijheid van de deelstaten om hun eigen interne huishouding in te richten. Ondanks die vrijheid en ondanks de verschillen die ook nu nog bestaan in de institutionele structuur van verschillende deelstaten is er de laatste jaren ook sprake van een sterke convergentie. In een eerder onderzoek constateerden we dat, met name voor de verschillende lokale bestuursmodellen en in het bijzonder voor de rol van de burgemeester.¹²

⁸ Jaring Hiemstra, De sterke burgemeester van Duisburg, In: Openbaar bestuur, 1999, nr. 9, p.13-19

⁹ idem, p.15

¹⁰ A. Norton, International Handbook of Local and Regional Government, Cheltenham:Edward Elgar Publishing, p. 251

¹¹ Hiemstra 13

¹² A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.

Tot enkele jaren geleden kende Duitsland een groot aantal verschillende lokale bestuursmodellen en dito invullingen van de burgemeesters rol.¹³ Recent is in vrijwel heel Duitsland het oorspronkelijk Zuid-Duitse model ingevoerd. Kenmerkend voor dat model is de direct gekozen burgemeester met aanzienlijke bevoegdheden.

Door de directe verkiezing is de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad sterker geworden. In veel deelstaten kan de raad niet meer alleen, zonder de bevolking daarover te raadplegen, de burgemeester naar huis sturen. In veel gevallen is de direct gekozen burgemeester ook voorzitter van de raad. De positie van de burgemeester is zeker ook versterkt door het afschaffen van de zogenaamde Doppelspitze, de tweehoofdige lokale leiding waarbij burgemeester en secretaris (Stadtdirektor) veelal met elkaar in een voortdurende strijd om de macht waren verwickeld. De (Ober)Bürgermeister is nu veelal ook hoofd van het gemeentelijk apparaat.

De directe verkiezing geeft de burgemeester een wat meer autonome positie binnen het lokale bestuur, maar de ervaring leert inmiddels dat politieke kleur er niet of nauwelijks minder belangrijk op wordt. De 'kleur' van de burgemeester spoort meestal met die van de meerderheid van de raad.

2. Positie van de burgemeester

Burgemeester en politie

De afzonderlijke 16 deelstaten zijn in Duitsland volgens de Grondwet elk verantwoordelijk voor de politie. Elke deelstaat heeft zijn eigen politiewetten.¹⁴ Zo luidt bijvoorbeeld Paragraaf 1 van de Wet op de Politieorganisatie in Nordrhein-Westfalen: 'Die Polizei ist Angelegenheit des Landes'.¹⁵

Om de Duitse situatie te begrijpen is het noodzakelijk strikt onderscheid te maken tussen bevoegdheden op het gebied van politie enerzijds en bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid anderzijds. Wat de bevoegdheden over de reguliere politie betreft, geldt dat de burgemeester *geen* bevoegdheden heeft. De reguliere politie is primair een zaak van de deelstaat en in beperkte mate voor een aantal specialistische functies, zoals het Bundeskriminalamt, van de federale regering. Directe zeggenschap over de reguliere politie heeft de burgemeester nooit. De burgemeester (of in grotere steden de Oberbürgermeister) heeft wel bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Die bevoegdheden vloeien primair voort uit federale en vooral deelstaat-wetgeving.

Politiewetten en andere wetten stellen eisen aan de lokale regelgeving en aan de uitoefening van de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid door de burgemeester. Naast deze meer algemene bevoegdheden zijn er de meer lokaal gebonden openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden, zoals op het terrein van parkeren, volksgezondheid, toezicht op de slachterijen en Bouw-en Woningtoezicht.¹⁶ Hier is sprake van meer directe lokale zeggenschap en vaak ook van eigen

¹³ Zie voor een overzicht Cachet e.a., 2002, Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, hoofdstuk 5

¹⁴ Monica den Boer, Policing Europe: The Police Systems of Continental Europe, 1995, Report NCSC WD95-05

¹⁵ Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen, Erster Abschnitt

¹⁶ J. Bogumil, Humboldt Universiteit Berlijn

gemeentelijke uitvoeringsorganisaties, die doen denken aan stadstoezicht en/of bijzondere opsporingsambtenaren.

Het gezag over de politie is over verschillende niveaus verdeeld. Op gemeentelijk niveau wordt geen gezag en beheer over de politie uitgeoefend. De gemeenten hebben hier geen eigen bevoegdheden. Op federaal niveau is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor specialistische politiediensten als de Bundesgrenzschutz en het Bundeskriminalamt. De laatste organisatie, gevestigd in Wiesbaden speelt een rol in de informatieverzameling, -beoordeling en -uitwisseling tussen de Kriminalämter van de deelstaten. De minister van Binnenlandse Zaken van de bondsregering gaat over het Bundeskriminalamt en de Bundesgrenzschutz.

Doorgaans bestaat de politie uit onder meer de uniformdienst (Schutzpolizei) en de Kriminalpolizei. Deze maakt deel uit van het Landeskriminalamt maar omvat ook onderdelen binnen de algemene politieorganisatie. Strafrechtelijk politieonderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatsanwaltschaft.¹⁷

De minister van Binnenlandse Zaken van de deelstaatregering is de hoogste verantwoordelijke bestuurder voor de politie. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de politie zijn vastgelegd in de wet. De politie werkt op basis van politiewetten (Polizeigesetze) die per deelstaat zijn opgesteld. Deze lijken qua inhoud erg veel op elkaar. Dat is ook logisch, gegeven de federale, grondwettelijke, kaders. Ook qua opbouw, uiterlijk (uniformen) en rechtspositie wordt de Duitse politie steeds eenvormiger. Op het niveau van deelstaat is de minister van Binnenlandse zaken verantwoordelijk. Hij houdt toezicht op de beide lagere toezichtniveaus. Direct onder het departement ressorteren het Landeskriminalamt (recherche-informatie en -ondersteuning) en een aantal instellingen op het gebied van opleiding en de centrale politietechnische dienst.

Op het tweede niveau, het middenniveau, bestaan vijf Bezirksregierungen, die het toezicht houden op de Kreispolizeibehörde. De Bezirksregierung houdt toezicht op de Kreispolizeibehörden in zijn district. Hier zijn er in Nordrhein-Westfalen vijf van.

Op het niveau van de Landkreise ligt de bevoegdheid met betrekking tot de politie bij de Landrat. Het is een soort burgemeester. Maar er is een verschil. Hij wordt, in tegenstelling tot de Polizeipräsident gekozen, althans in Nordrhein-Westfalen. Tegelijk is hij de voor de Landkreisen de hoogste autoriteit inzake de politie. Hij op zijn beurt staat onder toezicht van de deelstaat. In de grote gemeenten zijn de functie van burgemeester en politiechef gescheiden.

In Nordrhein-Westfalen is gesproken over de mogelijkheid om de bevoegdheden van de Landrat over te dragen aan de Polizeipräsident. Uiteindelijk is daar toch van afgezien omdat deze te ver af zou staan van de problemen in de Landkreise. Dit soort veranderingen hangt samen met de vraag of de Landkreise in de toekomst zullen blijven bestaan of dat er grotere verbanden worden gecreëerd. Op dit moment is dit geen actuele discussie.

Burgemeester en Ordnungswesen

Burgemeesters hebben geen bevoegdheden inzake de politie, dat wil zeggen de reguliere politie. Dat behoort tot de competentie van de politie, dus van de

¹⁷ Monica den Boer, Policing Europe: The Police Systems of Continental Europe, 1995, Report NCSC WD95-05

Polizeipräsident in de Kreisfreie steden of van de Landrat in de Landkreise. Maar er bestaat een belangrijk verschil tussen het Polizeiwesen en het Ordnungswesen. Op lokaal niveau bestaat er Ordnungspolizei. Het Ordnungswesen valt exclusief onder de verantwoordelijkheid van de burgemeesters, niet van de gemeenteraad.¹⁸ De Ordnungspolizei heeft bevoegdheden, maar deze zijn beperkt. Het Ordnungswesen behoort tot de eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester. In Duitsland wordt het Ordnungswesen in de praktijk gedragen door het desbetreffende onderdeel van het ambtelijke apparaat, niet door de burgemeester zelf.¹⁹ Voorbeelden zijn onder meer Bouw- en Woningtoezicht en het Vreemdelingtoezicht.

Brandweer, rampen en noodsituaties

De burgemeester is hoofd van de brandweer. Hij is in de praktijk echter niet de Einsatzleiter. Dat is een bevoegdheid die de burgemeester mandateert aan de operationele chef van de brandweer. Er is vaak een vrijwillige en een (beroeps)brandweer. De burgemeester heeft ook bevoegdheden ten aanzien van de reddingsdienst. De brandweer is een gemeentelijke aangelegenheid. De burgemeester is geen operationeel leider, maar hij gaat wel over het beleid. Beslissingen in deze worden samen met de gemeenteraad genomen.

In geval van rampen is in Duitsland een praktijk gegroeid dat er een crisisstaf wordt ingesteld, waarvan de burgemeester voorzitter is. Er wordt samengewerkt tussen verschillende op zich staande organisaties die hierin zijn vertegenwoordigd, zoals de reddingsdienst, de brandweer, technische hulp, politie. Dit is een soort ronde-tafel, een vorm van consultatie waarin gestreefd wordt naar consensus en de burgemeester vervolgens een beslissing neemt. Voor rampenbestrijding is er veelal een intern inzetplan voor rampen en noodgevallen. Binnen dit raam wordt de verantwoordelijkheid gedelegeerd aan de operationele leider binnen de crisisstaf die in geval van rampen wordt ingericht. In de gemeente Nürtingen speelde dit bijvoorbeeld bij de laatste wateroverlast. Aan het hoofd van de crisisstaf, waarin brandweer en de reddingsdienst van de gemeente samenwerken, staat dan de Bürgermeister of Oberbürgermeister. Dat hangt van de grootte van de stad af.

De bevoegdheid van de burgemeester om noodverordeningen af te kondigen vloeit voort uit zijn rol van Einsatzleiter bij rampen. De bevoegdheid om snel maatregelen te nemen heeft niets te maken met de Kommunalpolitik maar met de eigenstandige bevoegdheden van de burgemeester.²⁰

Burgemeester en openbare orde en veiligheid

Voor (politieke) demonstraties moet de burgemeester toestemming verlenen, dan wel de Landrat of de Oberbürgermeister in de steden die niet in een Kreis liggen. Het Ordnungsamt besluit over de toelaatbaarheid van demonstraties. Het Ordnungsamt doet dit door middel van een door de burgemeester gedelegeerde verantwoordelijkheid. De leiding van het Ordnungsamt neemt beslissingen in naam van de burgemeester. De

¹⁸ Bron: interview burgemeesters van Arnsberg

¹⁹ Vergelijk Bogumil. Het Ordnungswesen doet denken aan Nederlandse stelsels van toezichthouders, respectievelijk diensten stadstoezicht, zoals die de laatste jaren ontstaan.

²⁰ Bron: interview burgemeester van Nürtingen (zie ook Wolfgang Gisevius, Der neue Bürgermeister: Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung, Dietz, Bonn, 1999)

Grondwet staat een zeer ruime demonstratievrijheid voor. Daarom is een praktijk gegroeid dat bij een demonstratieverbod op politieke gronden de rechter dit verbod doorgaans te niet doet op wettelijke gronden. Dit speelt vooral bij demonstraties van neo-nazi's. De rechter controleert dus de burgemeester in deze. In een enkel geval honoreert de rechter de bezwaren van de burgemeester, die meestal met de openbare orde te maken hebben. Maar burgemeesters anticiperen op het gegeven dat een verbod op politieke gronden door de rechter niet wordt gehonoreerd.

Burgemeesters en integraal veiligheidsbeleid

Aanzetten voor een (meer) integrale aanpak van onveiligheid zijn in veel gemeenten in ontwikkeling. De vraag naar bestuurlijke preventie van criminaliteit klinkt steeds luider. Het veiligheidsbeleid wordt als onderwerp lokaal steeds belangrijker. Op gemeentelijk niveau worden maatregelen ontwikkeld om de veiligheid te vergroten. In Nordrhein-Westfalen wordt actief naar samenwerking tussen de Ordnungspolizei en de Staatliche Polizei gestreefd.

Politie en criminaliteitsbestrijding zijn lang een eigen wereld gebleven, met nauwelijks dwarsverbanden met het lokale niveau. Het Ordnungswesen en het Polizeiwesen werken in Nordrhein-Westfalen sinds enige tijd nauwer samen door middel van de Ordnungspartnerschaften. Deze worden op lokaal niveau gecoördineerd en leiden tot samenwerking tussen voorheen gescheiden en zelfstandige kolommen van politie en gemeentelijke organisatie. In de Ordnungspartnerschaften formuleren de gemeente en de politie gezamenlijk na te streven doelstellingen. Het zijn een soort convenanten op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, bijvoorbeeld inzake dak- en thuislozen of drugsproblemen. De burgemeester en het hoofd van de politie dragen samen de verantwoordelijkheid.

Het verbeteren van de veiligheidssituatie is een agendapunt van veel politieke partijen. Criminaliteit en veiligheid zijn in beginsel politietaken die op het niveau van de deelstaat zijn geregeld, maar ze trekken lokaal wel steeds meer aandacht. Criminaliteitsbestrijding is de kerntaak van uitsluitend de politie. Traditioneel gezien is dit geen bestuurlijke taak. Veiligheid als thema is dan ook primair een politieke issue op het niveau van de deelstaat. Met de Ordnungspartnerschaften wordt het echter ook een lokaal thema. Dit soort samenwerkingsverbanden bestaat in bijna alle steden in Nordrhein-Westfalen. Het is een nieuwe ontwikkeling die sinds twee of drie jaar aan de gang is. Maar het gaat het uit van het beginsel van vrijwilligheid.

De rol van de gemeenteraad

Over het Ordnungswesen heeft de gemeenteraad geen beslissingsmacht. Dit behoort tot de competentie van de burgemeester. De raad praat doorgaans wel mee en wordt geconsulteerd over het soort problemen dat speelt en over de vraag welke projecten moeten worden gestart. Zo ontstaat draagvlak. Het is verstandig bestuur de raad te consulteren in deze, wettelijk is het niet vereist.

De raad heeft soms adviesrecht en moet dus geconsulteerd en geïnformeerd worden en soms beslissingsrecht, bijvoorbeeld ten aanzien van de brandveiligheid. De raad bepaalt het veiligheidsniveau in deze. Maar de raad heeft geen bevoegdheden ten aanzien van het Ordnungswesen en de politie. Beslissingen op het gebied van de brandweer worden wel samen met de gemeenteraad genomen. De gemeenteraad heeft geen medebeslissingsrecht bij operationele beslissingen in geval van rampen en calamiteiten. De bevoegdheid om snel maatregelen te nemen heeft geen gemeentelijke politieke

basis. In geval van nood is de burgemeester bevoegd maatregelen te nemen. Hij blijft wel altijd achteraf verantwoording schuldig aan de gemeenteraad.

Voorzover het de bevoegdheid van de burgemeester betreft demonstraties wel of niet toe te staan heeft de raad geen beslissingsrecht. De raad kan alleen een advies en aanbeveling geven; zijn mening kenbaar maken. Maar de burgemeester of de Landrat is hier niet aan gebonden. Bij gemeenteraden is wel sprake van een toenemende belangstelling. Het bestuur bespreekt het beleid met de gemeenteraad voorzover dit betrekking heeft op de gemeentelijke bevoegdheden van de burgemeester en neemt beslissingen. Dit vloeit voort uit het inspraakrecht van de raad. Voorstellen, ook met betrekking tot veiligheid, worden veelal met de raad besproken omdat ze het budgetrecht van de raad raken.

De politieautoriteiten worden in sommige deelstaten – ook in Nordrhein-Westfalen - ondersteund door adviesorganen, de zogenaamde Polizeibeiräte. Zij zijn als het ware de verbindende schakel tussen de bevolking, de politie en het bestuur. Zij zijn vergelijkbaar met 'police advisory councils', niet met 'police authorities'. Zij moeten bijdragen aan onderling vertrouwen, de werkzaamheden van de politie ondersteunen en wensen en klachten van de bevolking aan de politie kenbaar maken. De Polizeibeiräte zijn organen van het hoofd van de politie en hebben materieel niet veel betekenis.²¹ Het zijn formele gremia die dienen ter vergroting van de transparantie van de politie. Zij zijn niet gericht op projecten, niet gericht op concrete resultaten, maar ze moeten geconsulteerd worden bij bepaalde beslissingen. Het zijn dus geen project- en resultaatgerichte gremia. Zij moeten wel periodiek worden geïnformeerd.

De participatie van burgers en van andere organisaties in het kader van gemeentelijke veiligheidsprojecten staan nog in de kinderschoenen. In Nordrhein-Westfalen zijn recent ook preventieadviesraden opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelstaat, de gemeente en de politie. Ook vertegenwoordigers van private organisaties nemen hier aan deel. Dit zijn informele overlegorganen, gericht op verbetering van de onderlinge samenwerking.²²

Knemeyer typeert deze ontwikkeling als een waarin de Hoheitspolizei zich ontwikkelt tot een Bürgerpolizei. 'Von besonderer Bedeutung sind insoweit z.B. die verschiedenen Formen kommunaler Präventionsgremien, in denen unter polizeilicher, kommunaler und bürgerschaftlicher Beteiligung spezifische örtliche Probleme benannt und koordinierte Lösungsansätze entwickelt werden. Dies ist Ausdruck der Erkenntnis, dass Sicherheit nur in einem koordinierten Zusammenwirken aller Sozial- und Sicherheitsakteure verwirklicht werden kann'.²³

In andere deelstaten zoals Baden-Württemberg zijn er commissies van de gemeenteraad die zich met veiligheid bezighouden. Bovendien is er een ronde-tafel, van de uniformdienst van de politie en vertegenwoordigers van het bestuur die regelmatig overleggen over veiligheid en preventie. In concreto, de chef van de politie en de burgemeester en de hoofd van het Ordnungsamt aan de andere kant en een gespreksleider van de gemeente.

Voor klachten over de politie is er een klachtenmanager in de gemeente, dus een aparte structuur. Leefbaarheidsprojecten starten ook soms op basis van patronen in klachten.

²¹ Bron: interview burgemeester Vogel van Arnsberg

²² Bron: informatie van de gemeente Arnsberg (zie ook Franz-Ludwig Knemeyer, Innere Sicherheit in der Gemeinde. Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart: Boorberg, 1999).

²³ Prof.dr. jur. Franz-Ludwig Knemeyer, Von der Hoheitspolizei zur Bürgerpolizei. Voordracht (ongedateerd)

3. Conclusies

Het verbeteren van de veiligheid staat hoog op de agenda van de politieke partijen, ook op het niveau van de deelstaten. Maar criminaliteit en veiligheid zijn in beginsel politietaken die op het niveau van de deelstaat zijn geregeld. Traditioneel gezien zijn dit geen gemeentelijk taken. Dit is ook de houding van de politie. Maar met de Ordnungspartnerschaften komt hier verandering in. Met de Ordnungspartnerschaften wordt veiligheidsbeleid ook meer een lokaal thema. De burgemeester moet de stad activeren, de deelstaat moet in overleg met de politie de politie ertoe bewegen mee te werken aan lokale projecten en daar capaciteit voor vrij te maken of capaciteit te herschikken. Op de achtergrond van deze verschuiving speelt dat de deelstaat niet genoeg geld (over)heeft voor de politie en probeert het lokale Ordnungswesen bij de criminaliteitsbestrijding te betrekken. Lokaal probeert het bestuur de criminaliteitsbestrijding (Polizeiwesen) voor lokale thema's in te zetten. Dit strekt tot wederzijds voordeel.

De burgemeester heeft doorgaans dus meerdere rollen op het gebied van orde, veiligheid, brandweer, rampen en calamiteiten. Hierin lijkt zijn positie op die van zijn Nederlandse collega. Voor zijn rol ten aanzien van de politie gaat de vergelijking echter geenszins op.

Omdat de veiligheid als onderwerp steeds belangrijker wordt, hanteren kandidaat-burgemeesters dit als (campagne)thema en maken zij zich daar sterk voor. De rol van de burgemeester inzake veiligheid is in Baden-Württemberg nooit onderwerp van discussie geweest.²⁴

De burgers maken geen onderscheid in de taken van de burgemeesters. Zij vragen niet om een bijzondere competentie op dit gebied. Het is een taak naast alle andere, die er niet uitspringt naast zijn andere taken. Burgemeesters verwachten geen nieuwe ontwikkelingen op dit gebied en hebben daar ook geen behoefte aan.

In Nordrhein-Westfalen wordt de burgemeester tegenwoordig direct gekozen. Dat heeft gevolgen gehad voor de rol van de burgemeester ten aanzien van orde en veiligheid. Niet formeel of wettelijk, maar wel politiek. Het thema veiligheid wordt in het kader van de lokale Ordnungspartnerschaften sterker aangezet dan voorheen. Burgemeesters maken zich in hun campagne ook vaak sterk voor dit thema. De burgemeester is nu ook, anders dan voorheen, niet uitsluitend het hoofd van het bestuur maar ook vertegenwoordiger van de burgerij en hij moet als zodanig dit maatschappelijk actuele thema in het afstemmingsoverleg met de politie inbrengen. De burgemeester heeft het thema veiligheid dus meer naar zich toegetrokken en probeert instrumentarium dat er al was (de contracten met de politie) beter te gebruiken voor dit doel. De druk op de burgemeester is toegenomen omdat hij direct wordt gekozen met de lokale veiligheid als thema. Hij moet dat dus zichtbaar maken in de Ordnungspartnerschaften.

²⁴ Bron: interview burgemeester van Nürtingen

4. BELGIË: TUSSEN REORGANISATIE EN VERKIEZING

1. Het binnenlands bestuur

De gemeenteraad is het beslissend en wetgevend orgaan van de gemeente. De zittingsduur van de raad is zes jaar. De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Op basis van artikel 108 van de Grondwet krijgt de raad de bevoegdheid alles te regelen wat van gemeentelijk belang is. Alles wat niet door een hogere overheid (federale overheid, gemeenschap of gewest) is geregeld mogen gemeenten zelf regelen, mits het hun eigen grondgebied betreft. De gemeente voert taken uit in autonomie en in medebewind, en is algemeen bevoegd voor alles wat van lokaal belang is: onder meer op het gebied van openbare werken, sociale bijstand, ordehandhaving, huisvesting en onderwijs. De gemeentelijke autonome taken bestaan vooral uit de bevoegdheden op het gebied van het beheer van de burgerlijke stand, het bijhouden van de bevolkingsregisters en de politie. De gemeente dient hierbij wel rekening te houden met de wetten en decreten van de andere overheden.

Het dagelijks bestuur van de gemeente berust bij het schepencollege. Dit college voert de besluiten van de raad uit en bereidt deze voor. In dit collegiaal georganiseerd bestuursorgaan bekleedt de burgemeester de positie van stemgerechtigd voorzitter. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en heeft hij eigenstandige taken en bevoegdheden. Volgens de commissie-Elzinga zijn de bevoegdheden die de Belgische burgemeester heeft inzake het handhaven van de openbare orde, vrijwel gelijk aan die van de Nederlandse burgemeester. Dat zijn ook onze bevindingen.

Drie wetten zijn van belang in verband met ons onderwerp: de Nieuwe Gemeentewet (NGW, 1989), de Wet op het Politieambt (van 1992) en de Wet op de Geïntegreerde Politie (Octopuswet) van 1998 (WGP).

De Nieuwe Gemeentewet

Art. 133 van de Nieuwe Gemeentewet stelt dat de burgemeester in het bijzonder is belast met de uitvoering van de politiewetten, de politiedecreten, de politieordonnanties, de politieverordeningen en de politiebepalingen. Hij kan echter onder zijn verantwoordelijkheid zijn bevoegdheid geheel of ten dele overdragen aan een van de schepenen (anders dan in Nederland). Dit geldt alleen voor zijn uitvoeringsbevoegdheid van de burgemeester. De delegatie van de verordenende bevoegdheid (art. 134) is niet toegestaan. Deze bevoegdheid komt de burgemeester in persoon toe. Slechts in geval van ontstentenis of verhindering van de burgemeester kunnen deze politiebevoegdheden wettelijk worden uitgeoefend door de eerstgekozen schepenen of de schepenen aan wie de burgemeester in dit specifieke geval van verhindering zijn bevoegdheden heeft overgedragen. Onverminderd de bevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneur en de bevoegde gemeentelijke instellingen, is de burgemeester de verantwoordelijke overheid inzake de bestuurlijke taken van de politie op het grondgebied van de gemeente.

Zonder op enige wijze afbreuk te kunnen doen aan de aan de burgemeester toegekende bevoegdheden, heeft de gemeenteraad het recht geïnformeerd te worden door de burgemeester over de wijze waarop hij deze bevoegdheden uitoefent. De gemeenteraad maakt de gemeentelijk politieverordeningen (art. 119 NGW). In het algemeen hebben de gemeenten een aantal taken op het terrein van de openbare orde en de politie. Wij citeren: 'De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de

rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. De volgende zaken van politie worden aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd:

1. alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen,
2. het tegengaan van inbreuken op de openbare rust,
3. het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen,
4. het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren,
5. het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën²⁵ te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden,
6. het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven,
7. het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast'.

Een verschil met Nederland is dat niet de burgemeester maar het college van schepenen bevoegd is inzake de openbare orde bij openbare vertoningen (art. 130 NGW). Evenals in Nederland heeft de burgemeester in dringende gevallen waar de openbare orde in het geding is, een autonome bevoegdheid om op eigen gezag maatregelen te nemen en verordeningen uit te vaardigen, zonder vooraf de gemeenteraad te raadplegen. In de gemeentewet wordt deze bevoegdheid als volgt omschreven: 'In geval van oproer, kwaadwillige samscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven, met opgave van de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden'.

Naar verkiezing van de burgemeester?

Een voor ons onderwerp belangrijke ontwikkeling is de volgende. De Vlaamse deelregering heeft in juli 2002 een voorontwerp van een wetsvoorstel ingediend om de burgemeester per 2006 rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen. Een dergelijke verkiezing zou plaats dienen te vinden in twee rondes. Het kan zijn dat één ronde voldoende is om hem een meerderheid te bezorgen. Zijn taak is na verkiezing een college te vormen waarvan hij ook voorzitter is. Slaagt hij daarin niet, dan kan de raad tot de vorming van een college overgaan en kent de burgemeester een cohabitatie met het college. Niet langer zal hij voorzitter van de raad zijn. Het college maakt wel deel uit van de raad. De Raad van State moet nog advies uitbrengen over het voorontwerp voordat het als ontwerp van decreet kan worden ingediend.

Ook de Waalse gewestregering overweegt de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in te voeren. De verkiezing zou echter op een andere wijze gebeuren dan in het Vlaamse Gewest. Er wordt gedacht over een systeem waarbij de rechtstreeks verkozen burgemeester automatisch de helft van de gemeenteraadszetels zou toegewezen krijgen; de resterende helft zou dan toegewezen worden via een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Er werd echter nog geen concreet voorstel of ontwerp ingediend. Intenties in deze richting werden wel geuit door de Waalse minister bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden.

De discussie rond deze voorstellen is nog in volle gang. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten toont weinig animo voor deze voorstellen. Of, in de woorden van de

²⁵ Epizoötieën zijn besmettelijk ziekten van dieren.

Leuvense burgemeester (en oud-minister van Binnenlandse Zaken) Tobback: 'Voor welk probleem is dit eigenlijk een oplossing?'. De bezwaren zijn dat er geen behoefte lijkt te bestaan aan een dergelijk voorstel, dat de positie van de gemeenteraad er door wordt verzwakt in plaats van versterkt en dat het voorstel niet coherent is met de rest van het gemeentelijk bestel. De taken op het terrein van de politie maken van de discussie geen deel uit. Gevraagd naar het waarom, zeggen onze respondenten dat meer dan in Nederland de burgemeester wordt gezien als een lokale representant en minder als een vertegenwoordiger van het centrale gezag. De politietaak behoort tot die lokale aangelegenheden en is daarmee onomstreden.

2. De organisatie van de politie

De Wet op het Politieambt

Art 1. van de Wet op het Politieambt stelt dat de politiediensten hun opdrachten vervullen onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen. Art. 5 van deze wet stelt dat voor het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie de politiediensten onder het gezag staan van de bestuurlijke overheden, waaronder zij overeenkomstig de wet ressorteren.

Voor het uitvoeren van haar bestuurlijke opdrachten staat de lokale politie onder het gezag van de burgemeester. Die geeft haar, wat de uitvoering van deze opdrachten in zijn gemeente betreft, de noodzakelijke bevelen, onderrichtingen en richtlijnen (art. 42 WGP). De burgemeester is verantwoordelijk voor de uitvoering van het politiebeleid in zijn gemeente en functioneel verantwoordelijk voor de veiligheid, openbare rust en gezondheid op zijn grondgebied. Hierbij gaat het om de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van misdrijven, de bescherming van personen en goederen en het verlenen van bijstand aan een ieder die in gevaar verkeert (art. 14 WPA). Elk lokaal politiekorps staat onder leiding van een korpschef. Hij heeft een informatieplicht jegens de burgemeester. Hij oefent zijn bevoegdheden uit onder het gezag van de burgemeester of van het politiecollege.

De Wet op de Geïntegreerde Politie

Het zogenaamde 'Octopusakkoord' van 1998 leidde tot een radicale verandering van het Belgische politiestelsel. Acht politieke partijen (vandaar de verwijzing naar octopus) kwamen overeen dat de afzonderlijk georganiseerde rijkswacht, gerechtelijke politie en gemeentelijke politie werden opgeheven. Het was het einde van een al langer lopende discussie. In die discussie waren twee kampen te onderscheiden, de unitaristen die een landelijke politie voorstonden aan de ene kant, de communitaristen die voorstander waren van een lokale inbedding van de politie aan de andere kant. Het resultaat was een compromis, al moet worden opgemerkt dat de communitaristen niet slecht hebben geboerd. De aanwezigheid van nogal wat burgemeesters in de volksvertegenwoordiging wordt daar als mede debet aan gezien.

Het Octopusakkoord legde de basis voor de noodzakelijke eenmaking van de politiediensten. Het diende ervoor te zorgen dat de politiediensten beter op elkaar werden afgestemd en maakte een einde aan de concurrentie tussen de politiediensten, zowel op het federale als op het lokale niveau. In onderzoekscommissies was gebleken hoe de rijkswacht en de politie elkaar beconcurrerden en daardoor de bestrijding van de misdaad verwaarloosden. Op het lokale vlak verzorgden zowel de rijkswacht als de politie

de basispolitiezorg. Zo werd vaak dubbel werk verricht terwijl andere belangrijke opdrachten bleven liggen.

Volgens de Wet op de Geïntegreerde Politie wordt de politie gestructureerd op twee niveaus, een federaal en een lokaal niveau. Er zijn uitsluitend nog federale en lokale politie. Deze niveaus zijn autonoom en hangen van verschillende overheden af. De wet regelt de functionele banden of interdependenties tussen deze twee niveaus. Het nieuwe stelsel is in twee fasen ingevoerd. Per 1 januari 2001 kwam de federale politie tot stand, een jaar later de zonale korpsen.

Federale politie

De federale politie is bevoegd voor het gehele grondgebied van het rijk. Zij staat voor de uitvoering van bestuurlijke taken onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en voor de uitvoering van gerechtelijke taken onder het gezag van de minister van Justitie. De federale politie heeft een dubbele opdracht. Enerzijds vervult zij gespecialiseerde en bovenlokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, anderzijds is zij belast met de ondersteuning van de lokale politiediensten en politieoverheden. Deze opdrachten worden vervuld volgens de principes van de specialiteit en de subsidiariteit (art. 3 WGP). Dit betekent dat ze een sterk gespecialiseerd karakter vertonen of dat ze vervuld worden in de mate waarin de lokale politie in de onmogelijkheid verkeert.

Lokale politie

In de nieuwe politiestructuur is de gemeente niet langer de basis voor de organisatie van de lokale politie. Het grondgebied wordt ingedeeld in politiezones, met in elke zone een lokaal korps. Voor een aantal zones valt het grondgebied van de zone samen met dat van een gemeente, de andere overlappen twee of meerdere gemeenten. In meergemeentenzones komt er één lokaal korps met als actieterrein het grondgebied van de gemeenten van deze zone. Toch blijft de lokale politie verankerd in de gemeenten. In elke gemeente van de meergemeentenzone komt minstens één politiepost.

Lokale politiekorpsen hebben twee opdrachten. In de eerste plaats verzorgen zij de basispolitiezorg op het lokale niveau. De wetgever omschrijft dit als: 'Alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de zone'. Uitgangspunt is 'community policing' (gemeenschapsgerichte politiezorg). In de tweede plaats staan de lokale korpsen in voor het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard. Bovendien kan de minister van Justitie bepaalde gerechtelijke taken bij prioriteit toewijzen aan de lokale politie.

Tussen de federale en de lokale politiezorg bestaan functionele banden. De federale politie zorgt voor steun aan de lokale politie. In elke politiezone is er een federale verbindingssambtenaar. Deze directeur-coördinator is een federale politieambtenaar die als schakel fungeert tussen het federale en het lokale niveau. Het lokale niveau heeft inspraak in het federale niveau, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging van burgemeesters in de federale politieraad (zie verder) en door de adviesraad van burgemeesters (zie verder).

Functionele bevoegdheid over de lokale politie

De politiehervorming verandert niets aan het functionele gezag en de bevoegdheden van de politieoverheden ten aanzien van de lokale politie. In ééngemeentezones behouden de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad hun huidige bevoegdheden ten aanzien van het lokale korps. Omdat deze regeling in

meergemeentenzones evenwel volstrekt onwerkbaar zou zijn, zijn voor deze zones specifieke organen opgericht, met name de politieraad en het politiecollege.

De politieraad

In de meergemeentenzone worden de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps uitgeoefend door de politieraad. De politieraad is evenredig samengesteld uit de leden van de gemeenteraden van de zonegemeenten. Basis voor de evenredigheid zijn de bevolkingscijfers van de gemeenten. Elke gemeenteraad beschikt over minstens één vertegenwoordiger in de politieraad. Naast de vertegenwoordiging van de verschillende gemeenteraden, maken ook de burgemeesters van de gemeenten van de zone van rechtswege deel uit van de politieraad. Zij worden niet meegerekend voor de berekening van de samenstelling van de raad.

De korpschef van de lokale politie woont de vergaderingen van de politieraad bij. Hij is belast met de voorbereiding van de dossiers die aan de politieraad worden voorgelegd. In een meergemeentenzone oefent de politieraad op het vlak van het toezicht en het beheer van de lokale politie dezelfde bevoegdheden uit als de gemeenteraad. De leden hebben het recht geïnformeerd te worden door de burgemeesters over de wijze waarop deze hun bevoegdheden inzake bestuurlijke politie uitoefenen. De politieraad komt zo vaak samen als nodig. Per jaar zijn er minstens vier vergaderingen; per semester vindt minstens één vergadering plaats. De vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van het politiecollege. Ieder lid van de politieraad, de burgemeesters inbegrepen, beschikt over één stem. Bij stemmingen over de begroting en de jaarrekening worden de vertegenwoordigers van één gemeente als één groep beschouwd, die hetzelfde aantal stemmen heeft als waarover de burgemeester in het politiecollege beschikt.

Het politiecollege

In een meergemeentenzone worden de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen en van de burgemeester inzake de organisatie en het beheer van het lokaal politiekorps uitgeoefend door het politiecollege. Het politiecollege wordt gevormd door de burgemeesters van de verschillende gemeenten van de meergemeentenzone. De leden kiezen onderling een voorzitter. De korpschef woont de vergaderingen bij. Schepenen maken hier geen deel van uit. Het is een collegiaal orgaan.

In het politiecollege beschikt niet elke burgemeester over een gelijk aantal stemmen. De stemmen zijn hier onder de burgemeesters verdeeld naar evenredigheid met de minimum politiedotatie, die de gemeente in de meergemeentenzone inbrengt. Een burgemeester of een coalitie van burgemeesters kan dus de meerderheid in dat politiecollege verwerven, wat impliceert dat burgemeesters van kleine (of weinig bijdragende) gemeenten of dissidente burgemeesters kunnen worden gemarginaliseerd.

Het gezag van de burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bestuurlijke politietaken binnen zijn gemeente. Hij is en blijft verantwoordelijk voor de veiligheid, de openbare rust en gezondheid op zijn grondgebied. Voor de uitvoering van lokale gerechtelijke taken staat de politie onder het gezag en de leiding van de Procureur des Konings en de onderzoeksrechter. De burgemeester oefent zijn verantwoordelijkheid in deze uit door bevelen, instructies of richtlijnen aan de korpschef van de lokale politie. Wel moet de

burgemeester in een meergemeentzone vanzelfsprekend rekening houden met de beslissingen van zijn collega's. De burgemeester (of het politiecollege in geval van een meergemeentzone) wordt door de korpschef geïnformeerd over alles wat het lokaal politiekorps en de uitvoering van zijn opdrachten aangaat. Hij wordt ingelicht over de initiatieven die de lokale politie overweegt en die betrekking hebben op het zonale veiligheidsbeleid. Elke maand is de korpschef gehouden verslag uit te brengen aan de burgemeester (of het politiecollege) over de werking van het korps. Hij moet de burgemeester (of het politiecollege) tevens op de hoogte brengen van externe klachten over de werking van het korps of het optreden van het lokaal politiepersoneel.

In geval van een ramp, oproer, kwaadwillige samenshoring of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, en wanneer de middelen van de lokale politie ontoereikend zijn, kan een burgemeester het optreden van de federale politie vorderen. Deze vorderingen worden gericht aan de territoriaal bevoegde bestuurlijke directeur-coördinator.

Wanneer de middelen van de lokale politie van een politiezone ontoereikend zijn, kan de minister van Binnenlandse Zaken de lokale politie van een andere politiezone opvorderen met het oog op het handhaven of herstellen van de openbare orde. De opgevorderde politie wordt dan onder het gezag geplaatst van de burgemeester van de gemeente waarin ze optreedt. De opvorderbare capaciteit wordt jaarlijks vastgelegd in het zonale veiligheidsplan.

Om de burgemeester in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden van bestuurlijke politie uit te oefenen, informeren de korpschef van lokale politie, de bestuurlijke directeur-coördinator en de gerechtelijke directeur van de federale politie hem onverwijld over gewichtige feiten die de openbare rust, veiligheid of gezondheid in de gemeenten kunnen verstoren.

Veiligheidsplannen

De acties die de federale regering ter zake wil ondernemen, staan neergeschreven in een federaal veiligheidsplan. Het nationaal en zonaal veiligheidsplan zijn louter politieplannen. Ze geven aan welke fenomenen de overheid bij prioriteit wil aanpakken, welke doelstellingen hierbij worden nagestreefd en met welke middelen deze gerealiseerd moeten worden. Voor heel het grondgebied is er een tweejaarlijks nationaal veiligheidsplan. Binnen iedere politiezone is er een jaarlijks zonaal veiligheidsplan die zich richt naar het nationaal veiligheidsplan.

Het nationaal veiligheidsplan bepaalt de globale, geïntegreerde veiligheidsaanpak en omschrijft de prioritaire opdrachten en doelstellingen van de federale politie en de wijze waarop deze gerealiseerd dienen te worden. Daarnaast bepaalt het de verdeling van de personele en materiële middelen over de verschillende directies binnen de federale politie.

De politiezone dient jaarlijks een zonaal veiligheidsplan op te stellen. Dit plan omvat:

- De prioritaire opdrachten en doelstellingen die in een globale veiligheidsaanpak worden geïntegreerd, en de wijze waarop deze bereikt zullen worden.
- De capaciteit van de lokale politie die bestemd is voor de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie en die er moeten voor zorgen dat deze opdrachten te allen tijde kunnen worden uitgevoerd, in het bijzonder de lokale opdrachten.
- De bijdrage van de lokale politie in de uitvoering van de opdrachten van federale aard.
- De opdrachten en doelstellingen die eigen zijn aan een gemeente van de zone.

Het zonale veiligheidsplan vervangt het veiligheidscharter. Het is een jaarlijks plan gebaseerd op de federale veiligheidsprioriteiten in het nationaal veiligheidsplan. Het zonaal veiligheidsplan wordt voorbereid door de zonale veiligheidsraad. De gedeelten die een weerslag hebben op de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gemeenteraad of de politieraad vallen, worden voor akkoord voorgelegd aan de gemeenteraad of de politieraad. De gemeenteraad kan alleen goedkeuring of afkeuring uitspreken. Na goedkeuring door de burgemeesters en de Procureur des Konings wordt het zonaal veiligheidsplan ter goedkeuring voorgelegd aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, die er zich binnen de twee maanden na ontvangst over moeten uitspreken.

Zonale veiligheidsraad

In iedere politiezone bestaat er een zonale veiligheidsraad. Hij vervangt het vroegere vijfhoeksoverleg. De zonale veiligheidsraad is de plaats waar het politiebeleid binnen de zone wordt bepaald. Er vindt een systematisch overleg plaats tussen de burgemeester(s) van de zone, de Procureur des Konings, de korpschef van politie en de bestuurlijk directeur-coördinator (schakel met het federale niveau). De zonale veiligheidsraad heeft de volgende drie opdrachten:

- het bespreken en voorbereiden van het zonaal veiligheidsplan;
- het bevorderen van de optimale coördinatie van de uitvoering van de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie;
- het evalueren van de uitvoering van het zonaal veiligheidsplan.

De federale politieraad

De federale politieraad heeft binnen de nieuwe politiestructuur belangrijke evaluatie- en adviesbevoegdheden. Het is het sturend orgaan voor het veiligheidsbeleid en speelt een belangrijke rol spelen in de uitwerking van het nationaal veiligheidsplan. Naast de voorzitter maken de volgende personen deel uit van de federale veiligheidsraad:

- een vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie
- de voorzitter van het College van procureurs-generaal
- een gouverneur
- de federale procureur
- een Procureur des Konings
- een onderzoeksrechter
- drie burgemeesters, leden van de adviesraad van burgemeesters
- de commissaris-generaal van de federale politie
- een korpschef van de lokale politie.

De federale politieraad evalueert de werking en de organisatie van de politiediensten, zowel op federaal als op lokaal niveau. Hij ziet er op toe dat de doelstellingen van de ministers gehaald worden en dat alle betrokken overheden in staat zijn hun beleid te realiseren. Hij adviseert de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in hun globaal veiligheidsbeleid. De federale politieraad brengt daarnaast een gemotiveerd advies uit over het ontwerp van nationaal veiligheidsplan en zal de uitvoering ervan geregeld evalueren.

De adviesraad van burgemeesters

De lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid. Vanuit de behoefte een evenwicht te creëren tussen de algemene verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie enerzijds en de lokale overheden anderzijds, werd een adviesraad van burgemeesters ingesteld. Elk reglementair besluit dat de federale overheid wil nemen met betrekking tot de lokale politie dient ter advies aan deze adviesraad te worden voorgelegd. In de adviesraad van burgemeesters zetelen 16 burgemeesters. De leden zijn door de Koning benoemd voor een hernieuwbare termijn van drie jaar. Per zone kan slechts één burgemeester in de raad zetelen. Bij de samenstelling wordt gewaakt over het representatief karakter.

Samenvattend

Samenvattend is de positie van de burgemeester ten aanzien van de politie de volgende:

- De burgemeester oefent het gezag uit over de lokale politie voor wat betreft de bestuurlijk politietaken.
- Hij is belast met de uitvoering van politiewetten en verordeningen.
- Hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde.
- Hij legt hiervoor verantwoording af aan de gemeenteraad en heeft een informatieplicht.
- Hij kan in geval van nood zelfstandig maatregelen nemen en verordeningen uitvaardigen.
- Hij is lid van de zonale veiligheidsraad die het zonale veiligheidsplan voorbereidt.
- Hij is lid van de politieraad in een meerzonegemeente.
- Hij is lid van het politiecollege in een meerzonegemeente.
- Sommige burgemeesters (16) zijn lid van de landelijke adviesraad van burgemeesters.
- Drie burgemeesters (leden van de adviesraad van burgemeesters) zijn lid van de federale politieraad.

3. Het stelsel in de praktijk

Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten heeft de federale overheid een grotere greep gekregen op de lokale politiekorpsen. De coördinatie van het beheer van de federale en lokale politie en de coördinatie van het algemene politiebeleid zijn een zaak geworden van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Aan de inhoud van het zonale veiligheidsplan wordt richting gegeven door het federaal en nationaal veiligheidsplan. Artikel 4 van de WGP stelt dat: 'De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie worden, met in acht name van de prerogatieven van de bevoegde overheden, belast met het coördineren van het algemeen politiebeleid, evenals met de coördinatie van het beheer van de federale politie en van de lokale politie. Zij stellen te dien einde (tweejaarlijks) een veiligheidsplan op.....Het nationaal veiligheidsplan waarborgt een globale en geïntegreerde aanpak van de veiligheid en verzekert de samenhang van het optreden van de politiediensten. De zonale veiligheidsplannen houden er rekening mee'. Bovendien waken de ministers er over dat de politie zorg geïntegreerd wordt uitgeoefend.

De lokale overheden blijven de spil in het beleid en het beheer van het plaatselijke politiekorps. De burgemeester blijft de spil van het lokale veiligheidsbeleid, maar in meerzonegemeenten moet hij de macht delen. Bovendien krijgt hij er een verantwoordelijkheid bij: het garanderen van een minimaal gelijkwaardige politionele dienstverlening in alle politiezones. Ook de totaliteit van de basispolitiezorg behoort tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. De gemeentelijk autonomie inzake het beheer krachtens de Nieuwe Gemeentewet wordt afgekald. De federale overheid legt allerlei normen op inzake formatie, personeel en middelen. Er is een eenvormig statuut voor personeelsbeleid.

Veranderingen voor de burgemeester, de raad en het college van schepenen doen zich vooral voor in de meerzonegemeenten. Maar ook in eenzonegemeenten verliest de raad zijn bevoegdheid inzake de begroting en de formatie van het plaatselijke korps door minimumnormen en kwaliteitsstandaarden. De burgemeester deelt zijn functionele gezag met gerechtelijke overheden en met federale overheden, de minister van Binnenlandse Zaken en die van Justitie (door het nationale veiligheidsplan).

In een eenzonegemeente valt de politie onder de rechtspersoonlijkheid van de gemeente. De gemeente moet voor de lokale politie een eigen begroting en een eigen rekening maken.

De politieraad vervangt niet in alle opzichten de gemeenteraad, bijvoorbeeld voor het maken van gemeentelijke politiereglementen en politieverordeningen, wel voor wat betreft de begroting, de personeelsformatie en benoemingen (binnen normen van de federale overheid). Gemeenteraad en politieraad oefenen de democratische controle uit. Zij stemmen in met het zonale veiligheidsplan en mogen de burgemeester interpellieren over het gevoerde politiebeleid. In meerzonegemeenten heeft de politieraad deze bevoegdheid jegens het politiecollege.

Ervaringen met het nieuwe bestel

De ervaringen met het nieuwe politiebestedel zijn nog beperkt. Toch zijn er wel wat ontwikkelingen zichtbaar.

Een eerste ervaring is dat de integratie van rijkswacht, gerechtelijke politie en gemeentepolitie zich zonder veel schokken lijkt te voltrekken. Een verklaring die wel wordt gegeven is dat men, ondanks de verschillen in cultuur, elkaar toch al kende. In de eenzonegemeenten veranderde weinig, behalve dat de rijkswachteenheid bij de gemeentepolitie werd gevoegd. In de meerzonegemeenten is echter meer aan de hand. Ook daar lijkt de organisatorische integratie voorspoedig te gaan. Maar bestuurlijk lopen de zaken nog niet op rolletjes. De burgemeesters die samen het politiecollege vormen, vinden elkaar in de meeste gevallen wel. Maar de politieraad lijkt een probleemgeval. De bemoeienis van raadsleden met de politie heft een sterke beheersinslag. Een begroting waarover de burgemeesters in het politiecollege overeenstemming hebben bereikt, is in de politieraad geen groot discussiepunt meer. Veel meer wordt er in die raad niet besproken. Het veiligheidsplan wordt de raad alleen op 'krachtlijnen' meegedeeld. Voor een dergelijk takenpakket zijn vier vergaderingen per jaar meer dan genoeg, zoals de wet voorschrijft.

De belangrijkste discussies lijken zich tussen de federale overheid en de gemeentebesturen af te spelen. Onderwerpen zijn geld en zeggenschap ('wie betaalt de meerkosten van de politiehervorming?'). De gemeenten zijn van oordeel dat zij te weinig geld van de federale overheid krijgen. In hun opvatting zendt de federale overheid omzendbrief na omzendbrief en bemoeit zij zich met de kleinste details. Mogelijke tegenwichten als de adviesraad van burgemeesters zijn al wel bijeen geweest, maar hebben nog weinig tijd en gelegenheid gehad om goede adviezen te formuleren.

4. Conclusies

De wijze waarop in België de burgemeester aangewezen wordt, lijkt op die in Nederland, maar is een wezenlijk andere. De Belgische burgemeester komt uit de plaatselijke gemeenschap voort, wordt verkozen als raadslid en is in de meeste gevallen de representant van de raadsmeerderheid.

De burgemeester in België neemt ten aanzien van het gezag van de politie een stevige positie in, die in hoofdlijnen vergelijkbaar is met die van zijn Nederlandse collega. Sinds de politiereorganisatie is zijn bemoeienis met het beheer van de politie groter dan in ons land: een verschijnsel als de korpsbeheerder ontbreekt. Die beheersbevoegdheid deelt hij met zijn raad of het politiecollege omdat die organen bevoegd zijn tot het vaststellen van de politieke begroting. Gemeenten financieren de politie. Zij ontvangen daartoe van de federale regering een dotatie, waar minimale eisen aangaande de politiebegroting tegenover staan. De meeste gemeenten gaan veel verder dan dat en passen dat uit eigen zak bij.

De positie van de burgemeester in het beheer van politieke zaken is tijdens deze reorganisatie niet zwakker en voor wat de kleinste gemeenten betreft hooguit groter geworden. Dat wijkt niet af van de ontwikkeling op dat vlak in Nederland. Maar de positie van de burgemeester ten aanzien van de politie is ook niet in discussie nu de Vlaamse deelregering heeft voorgesteld de burgemeester per 2006 rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen. De taken op het terrein van de politie maken van de discussie geen deel uit. De burgemeester wordt gezien als een lokale representant en minder als een vertegenwoordiger van het centrale gezag. De politietaken behoort tot die lokale aangelegenheden en is daarmee onomstreden. Ook in België valt op het politieterrein een oprukkende centrale overheid te constateren. Een belangrijk verschil is wel dat de federale regering de politie maar voor een deel betaalt.

Politiebevoegdheden worden door de burgemeester in beginsel niet gemandateerd aan andere leden van het college. In gemeenten als Antwerpen en Mechelen is een schepen belast met de portefeuille veiligheid, iets wat weinig enthousiasme bij de minister van Binnenlandse Zaken oproept.

5. ENGELAND: HET CREËREN VAN RUIMTE

1. Inleiding

Het binnenlands bestuur in het Verenigd Koninkrijk is bestuur in verandering. Niet alleen hebben Schotland en Wales eigen parlementen gekregen, ook de politiek-bestuurlijke inrichting van het bestuur van de gemeenten in Engeland is momenteel volop aan het veranderen.

Een van de meer zichtbare wijzigingen in het binnenlands bestuur betreft de positie van de burgemeester. In een aantal gemeenten is een einde gemaakt aan het gebruikelijke comité-stelsel en is overgegaan naar verschillende vormen, waarvan sommige wat meer op die van andere West-Europese landen lijken. Hoewel gemeenten van oudsher vaak wel een ceremoniële 'Lord Mayor' kenden, is de burgemeesterspositie in Engeland wezenlijk anders dan in veel andere West-Europese landen. De gekozen burgemeester is in het Engels lokaal bestuur een relatief nieuwe figuur. Sinds mei van dit jaar hebben zeven gemeenten gekozen burgemeesters en in oktober worden in nog eens vier gemeenten burgemeesters gekozen. Daarnaast zullen binnenkort nog in enkele gemeenten referenda worden gehouden over de invoering van een gekozen burgemeester. Ook Groot-Londen kent sinds mei 2000 een rechtstreeks gekozen burgemeester. Strikt genomen is hier sprake van een burgemeester van een regionale bestuurslaag. Desalniettemin zullen we in dit hoofdstuk aandacht besteden aan Groot-Londen en de taken van zijn burgemeester met betrekking tot politie, openbare orde en veiligheid.

Op het eerste gezicht heeft de Engelse burgemeester in ieder geval formeel weinig invloed op het terrein van openbare orde en veiligheid. Na een korte beschrijving van de aanstellingswijze van burgemeesters (paragraaf twee) zullen we dit beeld in paragraaf drie enigszins nuanceren en wat dieper ingaan op de regelingen op het terrein van openbare orde en veiligheid. In paragraaf vier komt de discussie rond openbare orde en veiligheidstaken aan bod. In paragraaf vijf vatten we onze bevindingen nog eens kort samen.

2. Aanstellingswijze burgemeesters

In Engeland zijn inmiddels diverse lokale bestuursmodellen in gebruik. Bij recente hervormingen kregen gemeenten de keus uit drie modellen:

1. Een direct gekozen burgemeester met een soort kabinet (benoemd door de raad of door de burgemeester)
2. Een leider met een kabinet (de leider wordt gekozen door de raad, de overigen door de raad of door de burgemeester *vanuit* de raad)
3. Een direct gekozen burgemeester met een raadsmanager (de burgemeester beperkt zich tot politieke hoofdlijnen; de manager, benoemd door de raad, is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid).

Kiest de raad hierbij niet voor een gekozen burgemeester, dan kan tien procent van het electoraat daarover een referendum eisen. Kiest de raad voor het eerste model, dan is een referendum eveneens verplicht. Deze regeling geldt ook voor de gemeenten van Londen (maar niet voor Londen als geheel). In een aantal steden is een dergelijk referendum gehouden en in zeven steden is inmiddels gekozen voor een rechtstreeks gekozen burgemeester met een kabinet (Doncaster, Hartlepool, Lewisham,

Middlesbrough, Newham, North Tyneside en Watford). In drie steden wordt dit model in oktober 2002 ingevoerd (Bedford, Hackney en Mansfield) en in een gemeente (Stoke-on-Trent) wordt medio oktober model 3 ingevoerd, een gekozen burgemeester met een raadsmanager. In de overige gemeenten is ofwel model 2 (316 keer), ofwel een alternatief model (59 keer) van kracht. Slechts een zeer beperkt aantal Engelse gemeenten kent dus een gekozen burgemeester. In de overige gemeenten is hooguit sprake van de ceremoniële 'Lord Mayor'. Voor Londen geldt bovendien eveneens een afwijkend bestuursmodel, met een rechtstreeks gekozen burgemeester en een assemblee.

3. Openbare orde, veiligheid en politie

De politie is een taak van de nationale overheid, met het Home Office als verantwoordelijk departement. Dit ministerie bepaalt elk jaar de belangrijkste prioriteiten voor de politie. Benoemingen van de hoogste politiefunctionarissen behoeven goedkeuring van het ministerie. Overigens wil dit niet zeggen dat politiefunctionarissen in dienst zijn van de staat. Zij vormen een aparte macht die direct onder de Kroon valt (waarschijnlijk zou in Nederland de term 'Hoog College van Staat' van toepassing zijn).

Engeland heeft, buiten Londen, in feite één politiekorps, een nationaal korps. Het is opgedeeld in politieregio's die vrijwel allemaal het grondgebied van een aantal gemeenten omvatten. Zij worden bestuurd door een zogenaamde 'Police Authority'. Police Authorities staan los van de gemeenten en kennen zeventien leden:

- Negen leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten. Het benoemen van raadsleden in de Police Authority is een zaak van de gemeenteraden, ook waar een rechtstreeks gekozen burgemeester bestaat. De leden moeten een afspiegeling vormen van de politieke stromingen in de regio. De raadsleden hebben dus een meerderheid in de Police Authorities.
- Uitzondering op deze benoemingsprocedure is Groot-Londen, waar de burgemeester uit de assemblee de leden van de Metropolitan Police Authority benoemt.
- Drie leden van de magistratuur, aangesteld door een panel uit de magistratuur.
- Vijf onafhankelijke leden. Elke burger kan zich kandideren. Het selectieproces kent een aantal stappen waarin beurtelings enerzijds de raads- en magistratuurleden en anderzijds het Home Office het aantal kandidaten verkleinen tot er vijf overblijven.

De belangrijkste taken van de Police Authority zijn het vaststellen van het lokale politieplan, waarin de plannen voor het komende jaar vermeld staan en de financiële vertaling daarvan. Na elk jaar brengt de Police Authority een jaarverslag uit. Ook benoemt de Police Authority de hoogste functionarissen (onder goedkeuring van het Home Office). Daarnaast heeft zij de taak ervoor te zorgen, dat zij zicht krijgt op de opvattingen van de inwoners over het optreden van de politie. Vaak worden daartoe 'local liaison committees' opgericht. Daarin bespreken raadsleden, burgers en politiefunctionarissen kwesties die voor de politie van belang zijn.

De overige taken van de politie liggen niet bij de Police Authority, maar bij de korpsleiding, de Chief Constable (of, in Londen, de Commissioner). Deze functionaris stelt het concept voor het lokale politieplan op, benoemt de overige politiemensen en neemt de operationele beslissingen.

Burgemeesters, ook de direct gekozenen, hebben geen bevoegdheden op het gebied van openbare orde, veiligheid en politie. Dat geldt ook voor calamiteiten en rampenbestrijding. Sinds enkele jaren hebben gemeenten overigens wel de wettelijke

verplichting om een lokaal veiligheidsplan op te stellen, een 'Crime and Disorder Reduction Plan'.

Uitzondering op dit alles is Groot-Londen. Groot-Londen heeft een eigen politiemacht, de Metropolitan Police. De bevoegdheden van het Home Office zijn voor een groot deel gedecentraliseerd naar de direct gekozen burgemeester. Het is daar de burgemeester die de Commissioner aanstelt en de omvang van het budget bepaalt. Tevens benoemt hij een deel van de leden van de Metropolitan Police Authority, namelijk leden van 'Assembly'. De volksvertegenwoordigers in de Metropolitan Police Authority zijn dus niet, zoals elders in Engeland, lokale volksvertegenwoordigers, maar regionale. Tot het takenpakket van de burgemeester van Groot-Londen behoort echter niet het stellen van prioriteiten.

4. Invulling taken

Formeel gezien, hebben burgemeesters geen bevoegdheden ten aanzien van openbare orde, veiligheid en politie (behalve in Groot-Londen). Het systeem is tripartiet, de belangrijkste actoren zijn het Home Office, de Chief Constable en de Police Authority. Maar langzamerhand begint zich een 'quadrupartiet' systeem te ontwikkelen, waarbij ook de gemeenten een rol gaan spelen en partnership het sleutelwoord is.

In de praktijk zien we dan ook dat een aantal direct gekozen burgemeesters zich wel degelijk met vraagstukken van openbare orde en veiligheid bezighoudt. Die aandacht vloeit deels voort uit de verplichting voor hun gemeente om een lokaal veiligheidsplan op te stellen. Minstens zo belangrijk is, dat enkele van de direct gekozenen uitdrukkelijk gekozen zijn op een programma waarin het veiligheidsvraagstuk centraal stond. Zo is de direct gekozen burgemeester van Middlesbrough een voormalig politiefunctaris met een 'law-and-order'-programma. Ook de door ons geïnterviewde burgemeester van Lewisham, Steve Bullock, heeft in zijn campagne aandacht besteed aan het gevoel van onveiligheid dat vele inwoners van zijn gemeente hebben. In verkiezingen is veiligheid dus een profileringspunt. In de media begint de neiging te ontstaan, de gekozen burgemeester aan te spreken op allerlei beleidskwesities, waaronder openbare orde en veiligheid.

Wij zien een aantal strategieën van burgemeesters om zich een positie te verwerven op het terrein van openbare orde en veiligheid. Deze strategieën zijn dikwijls gebaseerd op de taak een lokaal veiligheidsplan op te stellen. In de eerste plaats proberen burgemeesters een intermediaire rol te spelen door organisaties bij elkaar te brengen die wel bevoegdheden hebben op dit terrein, zoals de politie. In de samenwerking proberen zij dan hun eigen ideeën door te voeren. In de tweede plaats treffen zij dikwijls zelf maatregelen die gericht zijn het vergroten van (het gevoel van) sociale veiligheid. Soms worden hiertoe speciale organisaties opgericht zoals een stadswachtensysteem. Steviger uitgedrukt, burgemeesters creëren een eigen lokale pseudo-politiemacht. Daarbij is ons niet gebleken van misbruik van bevoegdheden voor partijpolitieke doeleinden.

Een andere aanpak zien we in Groot-Londen. Daar heeft de burgemeester weliswaar niet de bevoegdheid zich bezig te houden met de prioriteiten van de politie, maar via een omweg gebeurt dat toch. De burgemeester stelt namelijk wel de omvang van het budget vast. Hij heeft er inmiddels voor gekozen om het algemene budget te verkleinen en de politie daarnaast een aantal aanvullende uitkeringen aan te bieden. Dat wil zeggen, subsidies of uitkeringen voor specifieke taken. Daarmee koopt de burgemeester als het ware invloed. (De Commissioner zit ook niet stil. Hij probeert zijn drie bazen, het

ministerie, de Metropolitan Police Authority en de burgemeester tegen elkaar uit te spelen, zo vingen wij op).

We zien dus, dat burgemeesters bezig zijn hun taken te verruimen en openbare orde en veiligheid als een onderdeel van hun taken gaan zien (en, in het geval van Groot-Londen, ook de politie). Burgemeesters zijn in de praktijk invloedrijker op dit terrein dan op basis van hun formele positie te verwachten is. Een groeiende aandacht voor openbare orde en veiligheid gaat tenminste parallel aan het direct verkiezen van burgemeesters. Het lijkt er zelfs op, dat de directe verkiezingen positief uitwerken op de publieke en politieke aandacht voor dit vraagstuk.

Omdat het in Engeland niet burgemeesters zijn die zich met de politie bezig houden, maar raadsleden (althans, de raadsleden die tevens lid zijn van de Police Authority), gaan we ook kort in op hun feitelijke functioneren. De Police Authorities hebben op papier stevige bevoegdheden (zie vorige paragraaf). In de praktijk is op hun machtspositie wel het een en ander af te dingen. Zo bleek ons in Groot-Londen, dat de leden van de Metropolitan Police Authority nogal snel ingekapseld waren door de professionals van de politie. Dat geldt, in hun eigen ogen, zelfs voor de kritischer leden. Ook elders wordende leden in de Police Authorities vrij snel overschaduwd door de professionele kennis van de Chief Constable en zijn mensen. Een onderzoekster laat ons weten: “there has always been a critical tension between elected Police Authorities and the operational independence of the Chief Constable, and the knowledge (or the lack of it) that Police Authority members often have. This makes them reticent and they are rarely proactive, or that demanding.” Wel oppert een enkele deskundige, dat de Police Authorities in de toekomst mogelijk een actievere rol gaan spelen, omdat zij, en niet de Chief Constable, verantwoordelijk zijn voor de opstelling van het jaarlijkse politieplan. De bevoegdheid is er om de invloed te vergroten. Ook de andere manier waarop in Engeland geprobeerd wordt de lokale gemeenschap bij het werk van de politie te betrekken, de ‘local liaison committees’, zijn geen onverdeeld succes. Het vinden van leden is dikwijls lastig en de politie kan daar zodanig in sturen, dat slechts bepaalde groepen betrokken worden.

Ook worden vraagtekens gezet bij het ontbreken van een stevige relatie tussen politie enerzijds en het lokaal bestuur anderzijds. Weliswaar hebben raadsleden zitting in de Police Authority, maar zij maken geen deel uit van de executieve van de gemeente. Overigens komt hierop ook uit politiekering kritiek. Maar ook hier ziet een enkele deskundige mogelijkheden voor verbetering. Op basis van de ‘Crime and Disorder Act 1998’ hebben de gemeenten de wettelijke verantwoordelijkheid voor het terugdringen van criminaliteit en ordeverstoringen. Zo moeten zij in alle besluitvorming de gevolgen daarvan voor openbare orde en veiligheid meewegen. Gemeenten zijn verplicht, zoals hiervoor aangegeven, een ‘Crime Reduction Plan’ op te stellen en samenwerking te zoeken met allerlei relevante actoren, waaronder de politie. Die wettelijke verantwoordelijkheid en verplichtingen geven ruimte voor invloed: “This, it has been argued, is a further potential source of local influence over policing and community safety issues.”

5. Discussie taken ten aanzien van openbare orde en veiligheid

In het debat omtrent de invoering van de nieuwe lokale bestuursmodellen waren de bevoegdheden op het punt van openbare orde en veiligheid geen issue. Opmerkelijk is ook dat de door ons geïnterviewde burgemeester desgevraagd niet rouwig was om het gebrek aan bevoegdheden op het terrein. De burgers weten dat deze bevoegdheden bij

de politie liggen, en alle klachten komen ook daar terecht.²⁶ Maar aan de andere kant zien we wel feitelijke pogingen van verkozen burgemeesters om zich meer dan voorheen met aangelegenheden van openbare orde en veiligheid te bemoeien. Veel ruimte is er overigens niet. Weliswaar hebben de Police Authorities aanzienlijke beleidsruimte. Maar, het zij benadrukt, het ministerie stelt de prioriteiten vast en controleert die door tussenkomst van een inspectie ('Her Majesty's Inspectorate of Constabulary'). De centralisatie wordt verder versterkt door de nadruk op prestatie meting en de jaarlijkse publicatie van beleidsdoelstellingen (een algemene tendens in Engeland).

De relatie tussen lokaal bestuur en politie is, het mag geconcludeerd worden, wat moeizaam. Dit kan te maken hebben met enige verwarring in politiekringen zelf over wat nu de rol van de politie moet zijn. Heeft de politie in de eerste plaats tot taak de wet te handhaven, of heeft zij ook de opdracht dienstverlenend te zijn aan de lokale gemeenschap? Die laatste rol opvatting lijkt sterker te worden. Zij zou gebaat zijn bij stevige contacten met de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld in de vorm van consultatie. Die keuze echter is niet gemaakt. Vooralsnog ligt in het dagelijkse politiewerk de nadruk op beschikbaar zijn en direct reageren. Het gevoel van veiligheid wordt daar onvoldoende door vergroot.

6. Conclusies

In Engeland is zeer veel veranderd in de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester. Maar zijn taken op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie zijn daarbij nooit aan de orde geweest. Dat zal ongetwijfeld mede te maken hebben met de beperkte omvang van die taken (geen verantwoordelijkheid voor de politie en een beperkte taak op het terrein van de openbare orde en veiligheid).

Een aantal direct gekozen burgemeesters houdt zich wel degelijk bezig met het vraagstuk van openbare orde en veiligheid. Het lijkt erop, dat de invoering van directe verkiezingen de lokale politiek-bestuurlijke aandacht voor het veiligheidsvraagstuk vergroot heeft. Anders gezegd, in Engeland lijkt de aanstellingswijze wel enigszins van invloed op het lokale veiligheidsbeleid, maar dan wel in positieve zin: meer aandacht voor dit soort vraagstukken dan in het verleden het geval was. De mogelijkheden zijn er voor de gekozen burgemeesters, om hun bemoeienis met openbare orde en veiligheid te vergroten. Nationale wetgeving immers geeft de gemeenten als zodanig meer verantwoordelijkheden voor dit terrein. Het spreekt voor zich, dat die groter wordende verantwoordelijkheden van gemeenten ook gevolgen zullen hebben voor de positie van de gekozen burgemeesters.

²⁶ Maar, zo laat een respondent weten: "Ultimately the blame for failure does not fall solely on a chief constable. My experience has been, that the general public are equally happy to throw it at local politicians."

6. SPAANSE ALCALDES, OPENBARE ORDE, VEILIGHEID EN POLITIE

1. Burgemeesters in het binnenlands bestuur

Het bestuur van Spanje is nog volop in beweging, niet in de laatste plaats de inrichting van het binnenlands bestuur. Dat is niet zo verwonderlijk, aangezien Spanje nog geen dertig jaar geleden weer een democratie geworden is.

Anders dan Nederland kent Spanje een pseudo-federale staatsinrichting. Het binnenlands bestuur bestaat uit de autonome gemeenschappen ('comunidades autonomas') en het lokaal bestuur. Dat laatste omvat zowel de provincies als de gemeenten. De verhouding tussen de centrale overheid en de autonome gemeenschappen en hun verantwoordelijkheden zijn niet volledig in de grondwet vastgelegd, anders dan bijvoorbeeld in federaties als Duitsland.

De belangrijkste wet voor de meer dan 8.000 gemeenten, de gemeentewet uit 1985, regelt de inrichting van het gemeentelijke en provinciale bestel. De wet stelt een aantal instituties verplicht: burgemeester, loco-burgemeester, bestuurscollege, organisatiereglement, gemeenteraad en advies- en controlecommissies van de gemeenteraad.

Het lokaal bestuur heeft niet veel in de melk te brokken. Voorzover in Spanje sprake is van decentralisatie, draait die meestal om verschuiving van macht van het centrum naar de autonome gemeenschappen. In 1999 is een zogenaamd 'Pacto Local' gesloten. Deze overeenkomst had een driedelige doelstelling. In de eerste plaats beoogde het pact een decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies. Een tweede doelstelling was het vergroten van de bestuurbaarheid van de gemeenten, in de vorm van een versterking van de positie van de burgemeester en het voorkomen van impasses. En in de derde plaats moesten de controlemogelijkheden van de gemeenteraad vergroot worden.

Spanje kent geen uniforme regeling voor de aanstelling van de burgemeester. Weliswaar is die aanstellingswijze formeel in de wet geregeld, maar de wet kent drie verschillende modellen. Die zijn naar gelang van het inwonertal van de gemeente van toepassing:

- In gemeenten met minder dan 100 inwoners besturen de inwoners zichzelf. Zij kiezen rechtstreeks hun burgemeester
- In gemeenten met tussen de 100 en 250 inwoners kan elke burger zich kandidaat stellen en een kieslijst vormen (inclusief politieke partijen). Burgers kunnen daar maximaal vier stemmen uitbrengen. De vijf personen die de meeste stemmen krijgen, vormen de raad. Zij kiezen de burgemeester.
- Gemeenten met meer dan 250 inwoners kennen een proportionele vertegenwoordiging met gesloten kieslijsten.

Wij concentreren ons hier verder hoofdzakelijk op de derde categorie gemeenten. In die gemeenten kiest de gemeenteraad uit zijn midden de burgemeester. Dit gebeurt tijdens de eerste raadsvergadering van de nieuwe gemeenteraad. Om gekozen te worden tot burgemeester is een absolute meerderheid van stemmen vereist. Meestal wordt daardoor de leider van de meerderheidspartij de burgemeester. Als er geen meerderheid is, volgt een tweede stemronde. Degene die dan de meeste stemmen vergaart, wordt burgemeester. Meestal is dit de leider van de grootste fractie. Op deze manier wordt de burgemeester in veel gemeenten indirect door de burgers gekozen. Er is momenteel een debat over het eventueel werkelijk rechtstreeks door de bevolking laten kiezen van de burgemeester. De tweede partij van het land, de PSOE (sociaal-democraten), heeft een dergelijke

stelselwijziging voorgesteld. Anders dan in Nederland, vergt zij in Spanje geen grondwetsherziening.

De ambtstermijn van de burgemeester is vier jaar. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de raad de burgemeester ontslaan. De gemeentewet heeft dat ontslag aan strenge voorwaarden verbonden. Gedwongen vertrek van burgemeester komt dan ook zelden voor.

2. Burgemeester, openbare orde, veiligheid en politie

In Spanje is sprake van vele politiekorpsen. Zij zijn deels nationaal van karakter, deels regionaal, deels plaatselijk. Wij onderscheiden er vier, namelijk:

1. Guardia Civil
2. nationale politie
3. regionale politie
4. gemeentelijke politie.

De Guardia Civil heeft het karakter van een militaire organisatie. Naast grensbewaking, bescherming van rijksinstituten en de bestrijding van terrorisme, heeft zij vooral de zorg voor de veiligheid in de plattelandsgebieden. Zij fungeert als rurale politie. Zij valt onder verantwoordelijkheid van zowel het nationale ministerie van Binnenlandse Zaken als dat van Defensie. De nationale politie opereert in de stedelijke gebieden van het land. Het heeft zowel taken op het terrein van openbare orde als de bestrijding van criminaliteit. Beide nationale korpsen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken (in het geval van de Guardia Civil is dit een gedeelde verantwoordelijkheid met de minister van Defensie). De minister wordt, als bestuurder van de politie, in elke autonome gemeenschap en op lagere bestuursniveaus vertegenwoordigd door gemandateerde bestuurders ('Delegado' respectievelijk 'sub-delegados').

In een aantal autonome gemeenschappen bestaat regionale politie. De autonome gemeenschappen Catalonië en Baskenland hebben besloten een eigen politiekorps op te richten, deels om redenen van regionale eigenwaarde, deels uit wantrouwen ten opzichte van het centrale bestuur in Madrid. In Navarra heeft het bestuur van de autonome gemeenschap aan de nationale politie gevraagd als regionale politie te willen fungeren. Deze regionale korpsen nemen voor een groot deel de taken over van de beide nationale korpsen. Maar ook die blijven in deze gemeenschappen bestaan. Het bestuur van de autonome gemeenschap is tegelijkertijd bestuurder van de regionale politie. Ook de financiën zijn een regionale verantwoordelijkheid, zonder dat daar een rijksbijdrage tegenover staat.

Elke gemeente met meer dan 5.000 inwoners is gerechtigd een eigen politiekorps op te richten. Deze plaatselijke korpsen hebben overigens een beperkte taak. Zij zijn vooral verantwoordelijk voor het toezicht op de handhaving van plaatselijke regelingen en voor het verkeer. Daarnaast hebben zij een opsporingstaak die beperkt blijft tot het op heterdaad betrappen van wetsovertredingen. In de ogen van het ministerie zijn de plaatselijke korpsen uitdrukkelijk aanvullend bedoeld en ter aanvulling op de nationale politie. De nationale politie kan assistentie vragen. Die kan overigens geweigerd worden. In gemeenten met rond de vijftigduizend inwoners is het lokale politiekorps overigens groter dan dat van de nationale politie.

De Spaanse burgemeesters hebben een beperkte taak op het terrein van openbare orde en veiligheid. In gemeenten met minder dan 5.000 inwoners hebben zij geen enkele zeggenschap over de politie. Zij dragen echter wel enige verantwoordelijkheid voor de openbare orde, maar ontberen de noodzakelijke middelen. Zij kunnen slechts de hulp

inroepen van de Guardia Civil. Die is niet verplicht de steun te verlenen. In gemeenten met meer dan 5.000 inwoners en een eigen plaatselijke politie, ligt dat anders. Daar is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. Daarom staat hij aan het hoofd van het politiekorps en de brandweer. Hij is verplicht de raad te informeren. Formeel kan hij deze taak delegeren aan elke persoon die hij daartoe geschikt acht. Daarbij kan worden gedacht aan personen met kennis en ervaring op het terrein van politie en veiligheid. Die wordt dan verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van beleid op deze gebieden. In de praktijk is het vaak een wethouder die deze taak in zijn portefeuille heeft. In grotere gemeenten gebeurt dat vaker dan in kleinere.

3. Invulling van taken en discussie

Het grootste probleem in de Spaanse situatie is het coördinatievraagstuk. Het bestaan van vier verschillende politiekorpsen met deels overlappende taken leidt tot onduidelijkheden. Die onduidelijkheden bestaan zowel in het besturen van de politieorganisatie als in de dagelijkse praktijk. De minste problemen lijken te bestaan in de kleine plattelandsgemeenten. Daar is immers slechts één politiekorps actief, namelijk het plaatselijke deel van de Guardia Civil. Maar schijn bedriegt. Weliswaar is de afstemming minder lastig, maar probleemloos is de situatie niet. De politiezorg schiet nogal eens tekort. Dat laatste geldt ook in andere gebieden, ook in grotere gemeenten. Ook daar komen klachten vandaan over een gebrek aan politiezorg.

Om de afstemming te vergroten is een aantal voorzieningen getroffen. Op nationaal niveau is de veiligheidsraad ('Consejo de Seguridad') in het leven geroepen. Deze raad is echter nooit bij elkaar gekomen en zelfs nooit officieel geïnstalleerd. In elke autonome gemeenschap bestaat een 'Junta de Seguridad'. Deze raad bestaat voor de helft uit vertegenwoordigers van de centrale overheid, voor de andere helft uit vertegenwoordigers van de autonome gemeenschap. Meestal zijn dat politiemensen, soms echter ook politici. Tenslotte bestaan er op lokaal niveau de 'Juntas Locales de Seguridad'. De lokale veiligheidsraden staan onder voorzitterschap van de burgemeester en bestaan uit politiemensen. In sommige gemeenten ontbreken deze lokale raden. Of ze bijeenkomen of niet, hangt sterk van de personen af die er deel van uitmaken en hangt dus van de lokale verhoudingen af.

Ondertussen wordt veiligheid in de ogen van de bevolking een steeds belangrijker vraagstuk. Het lokaal bestuur moet daar iets mee, in het bijzonder de burgemeester. Burgers richten zich immers in veel mindere mate tot de 'Delegado' of tot het bestuur van de autonome regio als het om veiligheid gaat. Ondanks het feit dat de bevoegdheden van het lokaal bestuur beperkt zijn, probeert het een zo groot mogelijke veiligheid voor zijn inwoners te scheppen.

Voor een belangrijk deel komt dat tot uiting in de wijze van inzet van de lokale politie. Er worden programma's ontwikkeld, bijvoorbeeld op het terrein van preventie of slachtofferhulp. Sommige gemeenten kennen een Citizens Charter ten aanzien van de kwaliteit van de veiligheidsvoorzieningen. In Barcelona is een raad gevormd waarin burgers en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd en waarin overleg plaats heeft over de prioriteiten in het veiligheidsbeleid. De Catalaanse overheid wil dergelijke raden op alle overheidsniveaus (autonome gemeenschap, provincies en gemeenten) verplicht gaan stellen.

De tendens die wij waargenomen hebben, is dat de gemeenten meer en meer taken op het terrein van openbare orde en veiligheid beginnen over te nemen van het rijk. De plaatselijke politie is weliswaar slechts zeer ten dele bevoegd over te gaan tot aanhouding en in het geheel niet tot opsporing, maar zij begint die taken steeds meer

aan te pakken. Anders gezegd, de gemeenten beginnen het gat te vullen dat de andere politieorganisaties laten vallen in de politiezorg.

Daarnaast wordt gesignaleerd, dat burgemeesters, ondanks hun beperkte taken op het terrein van openbare orde en veiligheid, de coördinatie aan zich beginnen te trekken. Formeel hebben zij ook een positie van waaruit zij dat kunnen doen: zij zijn formeel voorzitter van de lokale veiligheidsraden. Maar, zoals gesteld, die colleges opereren niet in alle gemeenten even goed.

De Spaanse vereniging van gemeenten en provincies ('Federación Española de Municipios y Provincias') heeft een overeenkomst gesloten met het ministerie van Binnenlandse Zaken. De bedoeling van deze overeenkomst is om de samenwerking tussen de nationale politie en de lokale politie te bevorderen. Afzonderlijke gemeenten kunnen op basis van deze overeenkomst convenanten sluiten, bijvoorbeeld over technische zaken als informatie-uitwisseling, maar ook ten aanzien van meer beleidsinhoudelijke zaken als gemeenschappelijke veiligheidsprogramma's. De gemeente Alcobendas heeft bijvoorbeeld de afspraak met de representant van de nationale politie gemaakt om alle besluiten van de 'Junta Local' uit te voeren.

In Spanje wordt vrijwel voortdurend gediscussieerd over de inrichting van het binnenlands bestuur en over de positie van de burgemeester. De verhouding tussen de bestuurslagen en tussen de bestuursorganen op lokaal niveau zijn al jarenlang onderwerp van bestuurlijke en politieke debatten. De positie van de burgemeester is bewust sterk gemaakt in de gemeentewet en nog sterker in het eerder genoemde 'Pacto Local'. Op geen enkel moment is daarbij de taak van de burgemeester op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie aan de orde geweest. Enerzijds is er niet gesproken over de vraag of die taak wellicht uitgebreid zou moeten worden. Anderzijds is de positie als hoofd van de plaatselijke politie ook geen onderwerp van discussie geweest. Anders gezegd, de relatie tussen aanstellingswijze en de taken is in Spanje geen thema, noch in de wetenschap noch in de bestuurspraktijk.

Er lijkt ook geen aanleiding te zijn voor een dergelijk thema. Ook al zijn de burgemeesters in Spanje zeer duidelijk politieke figuren, en ook al is de aanstellingswijze er een waarbij de plaatselijke politieke krachten bepalen wie burgemeester is, van misbruik van de politie voor partijpolitieke doeleinden is niet gebleken. Slechts in Baskenland komt het soms voor, vooral recent, dat een burgemeester weigert de plaatselijke politie in te zetten bij de sluiting van de kantoren van de inmiddels verboden partij Herri Batasuna. Maar dat zijn uitzonderlijke gebeurtenissen onder zeer extreme omstandigheden.

Een thema dat wel leeft, is het vergroten van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. Door de Spaanse vereniging van gemeenten en provincies wordt daar sterk op aangedrongen, zeker waar het de grotere gemeenten betreft. De zware en georganiseerde criminaliteit zou aan de nationale politie kunnen worden overgelaten, maar de overige taken zouden naar de lokale politie kunnen worden overgeheveld. Ook is voorstelbaar dat de plaatselijke eenheden van de nationale politie onder het gezag van de burgemeester komen te staan. In Catalonië is reeds een wetsvoorstel ingediend om burgemeesters meer zeggenschap op de besproken beleidsterreinen te geven. Grotere bevoegdheden voor het lokaal bestuur zouden niet alleen een correctie op de historische ontwikkelingen in Spanje betekenen. Het zou ook een grotere congruentie opleveren tussen de verwachtingen van de bevolking, de feitelijke bemoeienis van burgemeesters of hun plaatsvervangers met vraagstukken van openbare orde en veiligheid en hun formele bevoegdheden.

4. Conclusies

De ene burgemeester is de andere niet in Spanje. Burgemeesters van gemeenten met meer dan 5.000 inwoners zijn hoofd van het plaatselijke politiekorps. Dit korps heeft echter een beperkte taak, die in het bijzonder is gericht op verkeersbegeleiding en openbare orde. Naast het gemeentelijke korps opereert in de grotere gemeente het nationale politiekorps. In kleinere gemeenten zijn onderdelen van de Guardia Civil verantwoordelijk voor de politiezorg en het handhaven van de openbare orde en de veiligheid. Burgemeesters in die gemeenten hebben amper taken op dit terrein.

Het feit dat burgemeesters in Spanje gekozen worden door de gemeenteraad en materieel in veel gevallen rechtstreeks gekozen zijn (de persoon van de lijsttrekker is bij gemeenteraadsverkiezingen belangrijk), is op geen enkele manier onderwerp van discussie als het om hun taken op het terrein van openbare orde en veiligheid gaat. Die aanstellingswijze is geen factor in de bepaling van de taakverdeling tussen de verschillende politieorganisaties. Zij is geen thema.

Opvallend is, dat openbare orde, veiligheid en politie, 'slechts' taken zijn te midden van andere. Burgemeesters hebben dikwijls de neiging deze beleidsterreinen uit te besteden aan hun 'wethouders' of een ander die zij daartoe geschikt achten.

Het grote probleem in Spanje op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie is het gebrek aan coördinatie. Daartoe is een aantal overlegorganen bedacht, maar deze fungeren niet of nauwelijks. Burgemeesters zijn voorzitter van het plaatselijke overlegorgaan, maar ontberen machtsmiddelen. Er lijkt echter een tendens te bestaan om zich daar in de praktijk niet al te veel van aan te trekken. Bovendien blijkt dat zij ook formeel meer greep op dit terrein willen krijgen.

7. CONCLUSIES

1. Inleiding

In dit laatste hoofdstuk formuleren wij antwoorden op de onderzoeksvragen. Eerst gaan wij in op de situatie in de vier onderzochte landen. Per land worden enkele conclusies getrokken (paragraaf 2). Vervolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord. Eerst doen wij enige algemene constatering, daarna formuleren wij de hoofdconclusies (respectievelijk paragraaf 3 en paragraaf 4). Daarmee geven wij antwoorden op de vragen die wij in het eerste hoofdstuk hebben gesteld.

2. Aanstellingswijze, taken, discussie en taakvervulling per land

Duitsland

1. Duitsland kent in toenemende mate direct gekozen burgemeesters. In enkele gebieden bestaat nog de door de raad benoemde burgemeester. Tussen de Duitse deelstaten bestaan verschillen in bevoegdheden van burgemeesters.
2. De Duitse burgemeester heeft geen bevoegdheden inzake de reguliere politie. Die bevoegdheden liggen bij de deelstaat en in mindere mate bij de Bondsregering. De politie is, vanuit de gemeente gezien, een relatief zelfstandige organisatie. Voor de deelstaat is het meer een onderdeel van het eigen apparaat.
3. Voorzover de burgemeester in Duitsland iets over politie te zeggen heeft betreft dat de Ordnungspolizei, een soort dienst stadstoezicht.
4. De burgemeester (of in grotere steden de Oberbürgermeister) heeft wel bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Die bevoegdheden vloeien primair voort uit federale wetgeving en (vooral) deelstaatwetgeving. De burgemeester heeft doorgaans verschillende rollen op het gebied van openbare orde, veiligheid, brandweer, rampen en calamiteiten. Hierin lijkt zijn positie op die van zijn Nederlandse collega. Voor zijn rol ten aanzien van de politie gaat de vergelijking echter geenszins op.
5. De gemeenteraad heeft in veel van deze gevallen het recht geconsulteerd te worden maar geen beslissingsrecht. Daar is alleen sprake van, voor zover het raakt aan het budgetrecht.
6. De rol van de burgemeester inzake openbare orde, veiligheid en politie is geen onderwerp van publiek debat. Het is een taak naast alle andere, die er niet uitspringt naast zijn andere taken. Onze respondenten verwachten geen nieuwe ontwikkelingen op dit gebied en hebben daar ook geen behoefte aan.
7. Wel zijn er in gemeenten in een aantal deelstaten aanzetten tot een (meer) integrale aanpak van onveiligheid. Het veiligheidsbeleid wordt lokaal als onderwerp steeds belangrijker. Op gemeentelijk niveau worden maatregelen ontwikkeld om de veiligheid te vergroten. Zo ontstaan vormen van samenwerking tussen de 'Ordnungspolizei' en de 'Staatliche Polizei' in de vorm van 'Ordnungspartnerschaften' (convenanten). Hierin formuleren de gemeente en de politie gezamenlijk na te streven doelstellingen. Veiligheid wordt een meer lokaal thema. De burgemeester krijgt zo een meer geprofileerde en meer zichtbare rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dat wordt alleen maar sterker in het geval van een gekozen burgemeester.
8. Voorzover het actie en inzet van de politie betreft, zijn burgemeesters in Duitsland (dus) tamelijk machteloos op het terrein van openbare orde en veiligheid. In een

aantal deelstaten compenseren zij dat door convenanten te sluiten met de reguliere politie, waarin ieders inzet (ook die van de gemeente) wordt vastgelegd.

België

9. De aanstellingwijze van de burgemeester lijkt op die van Nederland. Maar er is een aanzienlijk verschil: hij komt uit de plaats zelf, hij is verkozen en is in veel gevallen de politiek leider van de grootste raadsfractie.
10. De politie is in België meer een lokale aangelegenheid dan in Nederland. De gemeenteraad stelt op voordracht van het college de begroting vast. In meergemeentezones treden politieraden op, weliswaar met dien verstande dat elke gemeenteraad over zijn aandeel in de begroting van de meergemeentezone dient te beslissen.
11. De taak van de Belgische burgemeester op het terrein van politie, openbare orde en veiligheid is in grote lijnen vergelijkbaar met die van zijn Nederlandse collega. Dat is ook na de recente politiehervorming in dat land het geval. In zeker opzicht is de positie van de Belgische burgemeester zelfs sterker geworden. Hij is verantwoordelijk voor het beheer van de politie, alleen of samen met de andere burgemeesters ten aanzien van de zonale korpsen.
12. De Belgische burgemeester kan een deel van zijn taken ten aanzien van de politie overdragen aan een van zijn schepenen. Dat geldt niet voor zijn verordenende bevoegdheden. Op enkele plaatsen wordt geëxperimenteerd om de portefeuille veiligheid aan een schepen toe te wijzen.
13. De Vlaamse regering heeft voorgesteld om per 2006 over te gaan op een stelsel van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Zijn politietaak is daarbij geen onderwerp van discussie.

Engeland

14. De situatie in Engeland is divers. Sommige gemeenten kennen geen burgemeester, of kennen een vergelijkbare functionaris die slechts een ceremoniële functie vervult. Andere gemeenten kennen direct gekozen burgemeesters (eind september 2002 zeven). Dat geldt ook voor het groot-stedelijke (regionale) bestuur Groot-Londen.
15. De Engelse burgemeesters hebben niet of nauwelijks bevoegdheden ten aanzien van openbare orde en veiligheid en politie. Wel is waar te nemen, dat de gekozen burgemeesters zich meer en meer manifesteren op het terrein van openbare orde en veiligheid. Dat is deels een reactie op de zeer zelfstandige positie van de politie, deels een gevolg van de verplichting voor gemeenten te streven naar lokale samenwerkingsverbanden. Overigens vinden niet alle burgemeesters het erg dat ze niet de volledige zeggenschap over de politie hebben. In de huidige situatie zijn ze ook niet verantwoordelijk voor de politie. Uit een oogpunt van politieke kwetsbaarheid kan dat voordelen hebben. In Groot-Londen valt overigens waar te nemen, dat de burgemeester wel degelijk probeert invloed te krijgen op het beleid van de politie.
16. In Nederlandse ogen is het opmerkelijk dat in het Verenigd Koninkrijk raadsleden deel uit maken van de regionale 'Police Authorities' en als zodanig meer te zeggen hebben over de politie dan burgemeesters, althans, op papier. Uitzondering vormt Groot-Londen omdat de burgemeester van die regionale bestuurslaag de omvang van het politiebudget vaststelt.

Spanje

17. In Spanje worden burgemeesters aangesteld door de gemeenteraden (behalve in gemeenten met minder dan 100 inwoners).
18. Sommige delen van Spanje kennen vier zelfstandige politieorganisaties. Naast twee nationale korpsen bestaan in enkele autonome gemeenschappen regionale politiekorpsen en, in gemeenten met meer dan 5.000 inwoners, gemeentelijke korpsen. De bevoegdheden zijn deels verschillend, deels overlappend. Het dominante probleem in dat land is het gebrek aan coördinatie.
19. In gemeenten met minder dan 5.000 inwoners hebben burgemeesters weinig openbare orde- en veiligheidstaken. In gemeenten met meer inwoners zijn zij hoofd van de plaatselijke politie. Noch over de nationale politie, noch over de politie van de autonome gemeenschap (voor zover die een eigen politiekorps ingesteld heeft), hebben burgemeesters zeggenschap.
20. Voor Nederlandse begrippen is opmerkelijk hoe de Spaanse burgemeester zijn politie- en openbare ordetaken kan mandateren aan een van zijn adjuncten, en dat ook in grotere gemeenten dikwijls blijkt te doen.
21. Spaanse burgemeesters beginnen meer taken te claimen op het terrein van openbare orde en veiligheid. Dat kan gezien worden als een reactie op een gebrekkige coördinatie tussen de verschillende politieorganisaties, maar ook als een gevolg van de stijging van veiligheidsvraagstukken op de lokale politieke agenda. Op dit moment is een discussie gaande over de vraag, of burgemeesters wellicht meer bevoegdheden zouden moeten hebben. In Catalonië is al een wetsontwerp van die strekking ingediend. Deskundigen spreken de verwachting uit, dat die uitbreiding er zal komen. Zijn wijze van aanstelling is daarbij niet in discussie.

3. Algemene constatering

22. De Nederlandse burgemeester heeft een steviger positie op het terrein van politie, openbare orde en veiligheid dan zijn buitenlandse collega's, met uitzondering van de Belgische. In België hebben zowel de burgemeester als de gemeenteraad een steviger positie ten aanzien van de politie dan in Nederland. Die bijzondere positie van de Nederlandse burgemeester is overigens in de afgelopen decennia verminderd door de toegenomen bemoeienis van de raad (hoe weinig die in de praktijk vaak ook om het lijf heeft), de politiereorganisatie en de centralisatie van de publieke besluitvorming op dit terrein.
23. Terwijl in Nederland verantwoordelijkheden voor openbare orde en veiligheid enerzijds en politie anderzijds meestal gekoppeld zijn, zijn die in de door ons onderzochte landen dikwijls aan verschillende instanties toegekend. Zo zijn Duitse burgemeesters grotendeels verantwoordelijk voor de openbare orde, maar hebben zij geen zeggenschap over de politie. Ook in Engeland zijn gemeenten gehouden een lokaal veiligheidsplan te maken, maar is de politie een zelfstandige organisatie. In België zijn beide taken gekoppeld en aan de burgemeester opgedragen. In Spanje liggen beide verantwoordelijkheden verspreid over diverse politiediensten, waaronder de lokale.
24. Een discussie als in Nederland ten aanzien van de taken van de burgemeester op het terrein van de politie, openbare orde en veiligheid doet zich in de door ons bestudeerde landen niet of nauwelijks voor. Voor zover die discussie al bestaat, kent zij minder krampachtigheid dan de Nederlandse. Het lijkt er op alsof in de Nederlandse discussie meer op het spel staat dan alleen de politietaak.
25. Als het om de inrichting van het politiebestedel gaat, zijn er, algemeen gesteld, twee opties. In het eerste model ligt de nadruk op nationale zorg en uniforme inrichting. Nationale politie, zoals in Spanje of in het Verenigd Koninkrijk, ligt dan voor de hand. In het tweede model ligt het zwaartepunt op lokaal niveau, zoals in België het geval is. De lokale probleemdefinities daar staan centraal in de politiezorg en in de politieorganisatie is veel ruimte voor lokale invloed op de politie.

26. Vraagstukken van openbare orde en veiligheid spelen overal en zeker ook op lokaal niveau, ongeacht de bevoegdheden. Het rechtstreeks verkiezen van burgemeesters doet hieraan geen afbreuk. Rechtstreekse verkiezing lijkt de attentiewaarde van het veiligheidsvraagstuk te vergroten. Deze conclusie geldt zowel in situaties met formeel direct gekozen burgemeesters (Duitsland en Engeland) als 'materieel' direct gekozenen (Spanje).
27. In Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen beheer en gezag. Het is ons gebleken dat dit een strikt Nederlands onderscheid is. In de vier onderzochte landen zijn we dit onderscheid niet tegengekomen, wel taakverdelingen die daar aan doen denken.
28. Bestuurlijke drukte, wel beschouwd als een kenmerk van het Nederlandse stelsel van politie, doet zich in alle door ons bestudeerde landen voor. Die bestuurlijke drukte zou wel eens een gevolg kunnen zijn van de wijze waarop volwassen democratieën wensen om te gaan met een dergelijke taak: vele betrokkenen, veelvormige consultatie en overleg, spreiding van macht. 'Checks and balances' in plaats van machtsconcentratie en eenhoofdige zeggenschap.
29. Van gebruik van de politie voor partijpolitieke doeleinden door direct gekozen burgemeesters is niet gebleken. De enige voorbeelden hebben te maken met uitzonderlijke situaties als in Baskenland.

4. Hoofdconclusies

30. De aanstellingswijze van burgemeesters is in de door ons bestudeerde landen geen factor in de omvang van hun verantwoordelijkheid voor openbare orde, veiligheid en politie. In ons onderzoek komen zowel gekozen burgemeesters voor die weinig tot geen bevoegdheden hebben op dit terrein (de gekozen burgemeesters in Engeland) als gekozen burgemeesters met veel verantwoordelijkheden voor openbare orde en veiligheid (Duitsland). Datzelfde geldt voor door de raad benoemde burgemeesters. Daar waar de Spaanse burgemeesters een beperkte verantwoordelijkheid hebben, heeft de Belgische (materieel door de raad benoemd) een taak die zelfs groter is dan die van de Nederlandse, benoemde burgemeester.
31. In de onderzochte landen is de positie van de burgemeester ten aanzien van openbare orde, veiligheid en politie op geen enkele wijze een punt geweest in de discussie over verandering van hun aanstellingswijze, of verandering van het lokaal bestuur in het algemeen.
32. De directe verkiezing van burgemeesters lijkt bij te dragen aan een verhoging van de lokale aandacht voor veiligheidsvraagstukken.
33. Uit de resultaten van dit onderzoek vloeien geen belemmeringen voort voor het uitvoeren van het voornemen van het kabinet tot het direct laten verkiezen van Nederlandse burgemeesters.

Bijlage 1 Overzicht taken van burgemeesters in Nederland en de onderzoekslanden

NEDERLAND	DUITSLAND	BELGIË	ENGELAND
De burgemeester heeft een eigen, in de wet verankerde positie op het gebied van openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Hij is de handhaver van de openbare orde in de gemeente.	De burgemeester heeft wettelijke bevoegdheden op het gebied van openbare orde, maar niet t.a.v. de reguliere politie.	De burgemeester heeft een eigen, in de wet verankerde positie op het gebied van openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Hij is de handhaver van de openbare orde in de gemeente, net als in Nederland.	De burgemeester, voor zover aanwezig, heeft geen eigen taak ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Gemeenten zijn voor zover zij zijn verantwoordelijk voor het terugdringen van lokale ordeverstoringen. De taken van de burgemeester zijn daarvan afgeleid.
Hij is voor de handhaving van de openbare orde politiek verantwoordelijk schuldig aan de gemeenteraad en heeft jegens de raad een inlichtingenplicht.	De raad moet gehoord worden, maar heeft geen beslissingsrecht inzake openbare orde en veiligheid, alleen als het budgetrecht in het geding is.	Hij legt verantwoording af aan de gemeenteraad en hij heeft een informatieplicht.	Voor zover taken, is er geen een verantwoordingsplicht. Beide zijn dus beperkt.
Hij is hoofdverantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van branden en rampen. (NB. Deze taak was geen expliciet voorwerp van onderzoek.)	De burgemeester heeft een vergelijkbare verantwoordelijkheid in deze als in Nederland; zij is wettelijk vastgelegd.	In geval van nood kan de burgemeester zelfstandig maatregelen nemen en verordeningen uitvaardigen. Deze taken zijn wettelijk vastgelegd.	Hoofdzakelijk een nationale verantwoordelijkheid.
Hij is soms/vaak verantwoordelijk voor de bestuurlijk coördinatie van het lokale integrale veiligheidsbeleid. Deze taak is niet wettelijk verankerd. Soms gebeurt dit ook door een wethouder	In een aantal deelstaten is een ontwikkeling zichtbaar die vergelijkbaar is met die in Nederland.	De burgemeester is de spil van het lokale veiligheidsbeleid. In een enkele gemeente houdt een schepen zich bezig met de portefeuille veiligheid.	Lokaal veiligheidsbeleid begint meer en meer een taak voor gemeenten te worden. De taak van de burgemeesters is daarvan afgeleid. Maar instrumenten ontbreken vrijwel geheel.
De burgemeester is als lid van het regionaal college medebestuurder van een politieregio en stelt mede het regionale veiligheidsbeleid vast. Voor deze taak is hij verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad. Soms is een	Geen taak in het bestuur en/of beheer van de reguliere politie.	Hij is lid van de zonale veiligheidsraad, van de politieraad in een meerzonegemeente, lid van het politiecollege in een meerzonegemeente. Sommige burgemeesters (16) zijn lid van de landelijke Adviesraad van Burgemeesters, drie burgemeesters (leden van de Adviesraad van Burgemeesters) zijn lid van de Federale Politieraad.	Geen taak in het bestuur en/of beheer van de politie.

burgemeester van een politiekorps.	beheerder regionaal			
--	------------------------	--	--	--

Bijlage 2. Samenvatting ‘Buitenlandse Burgemeesters Bekeken’ (ISBN 90-806487-4-4)

Samenvatting van de belangrijkste conclusies

In hoeverre is de formele aanstellingswijze van burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren?

Dat is de vraag die centraal staat in dit onderzoek. Om deze vraag te beantwoorden is onderzoek gedaan in een aantal ons omringende Europese landen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder waar het betreft Groot-Londen, Ierland, België, Frankrijk en Spanje.

De formele aanstellingswijze

Burgemeesters komen op vele manieren aan hun baan. Benoeming door het centrale gezag komt in slechts twee landen in Europa voor: België en Nederland. In België is de invloed van de gemeenteraad op de benoeming groot. In alle andere landen is hetzij sprake van een benoeming door de gemeenteraad, hetzij van rechtstreekse verkiezing door de bevolking (Duitsland en Groot-Londen). In vrijwel alle landen is overigens sprake van variëteit in de wijze van aanstelling.

Twee tendensen zijn zichtbaar: een tendens van het versterken van de lokale inbreng in de benoeming en het versterken van de democratische inbreng. Het aantal landen met direct gekozen burgemeesters groeit.

De formele taken en bevoegdheden

Taken en verantwoordelijkheden van burgemeester verschillen enorm. Enerzijds zijn er burgemeesters die een vrijwel uitsluitend ceremoniële functie vervullen, anderzijds zijn er burgemeesters die over een uitgebreid takenpakket beschikken en bijna fungeren als een lokale president.

Voor de omvang van het formele takenpakket maakt de wijze van aanstellen niet uit. Ook burgemeesters die door de raad benoemd zijn dan wel door de bevolking gekozen, kunnen vele taken verrichten. Tot die taken kunnen ook taken behoren die in het betrokken land als rijkstaken worden beschouwd, zoals de zorg voor openbare orde, veiligheid en politie en de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het bestuur. Taken en bevoegdheden nemen niet af op het moment dat de aanstelling van burgemeesters gedemocratiseerd wordt, zo blijkt in Duitsland. Ook rijkstaken kunnen bij een gekozen burgemeester liggen.

De formele positie temidden van andere lokale bestuursorganen

Ook de verhouding van burgemeesters tot andere lokale bestuursorganen is zeer divers. Zij varieert van een volstrekt afhankelijke positie tot een positie die neigt naar eenhoofdig bestuur. Collegiaal bestuur behoort tot de uitzonderingen. Vaak zijn andere leden van het bestuurscollege aangesteld door de burgemeester en zijn zij aan hem verantwoording verschuldigd.

Ook de relatie burgemeester – ambtelijk apparaat verschilt. In sommige landen is de burgemeester tevens hoofd van het ambtelijk apparaat, in een enkel land heeft hij er niets over te zeggen

Relatie tussen de formele positie en feitelijk functioneren

De wijze waarop de burgemeester in een bepaald land functioneert en de macht die de burgemeester heeft, zijn van veel omstandigheden afhankelijk. De manier waarop hij aangesteld wordt, is slechts één van de factoren.

Een andere omstandigheid is de identiteitsgedachte die vooral in Spanje en Frankrijk (en in mindere mate België) nog springlevend is: de gemeente als bestuur van een gemeenschap met een eigen identiteit. In die landen beschouwen burgemeesters de representatie van de plaatselijke gemeenschap als de belangrijkste taak, waardoor hij dan ook vooral een rol speelt als representant (ambassadeur) van de lokale gemeenschap.

Het rechtstreeks kiezen van de burgemeester zou de opkomst bij lokale verkiezingen wel eens kunnen vergroten, zo blijkt in Groot-Londen. Bij het rechtstreeks kiezen van de burgemeester speelt de persoonlijkheid een grotere en de partijpolitieke kleur een minder grote rol dan bij een benoeming door de raad. In Spanje en België zien we, dat de persoonlijkheid van de kandidaat ook in systemen met een door de raad benoemde burgemeester een grote rol kan spelen.

Het door de raad laten verkiezen van de burgemeester gaat, paradoxaal, gepaard met een uitholling van de positie van de raad. Die uitholling van de positie van de raad wordt nog sterker, als een ontslagregeling ontbreekt en de burgemeester niet alleen als plaatselijk bestuurder fungeert, maar tevens als rijksorgaan.

Ook als de burgemeester wordt gekozen of door de raad benoemd, heeft de centrale overheid in sommige gevallen nog steeds mogelijkheden tot beïnvloeding van het lokale bestuur. Die mogelijkheden betreffen niet alleen de uitvoering van rijkstaken.

Institutionele omgeving en vormgeving

Dit onderzoek laat zien dat de pluriformiteit in Europa groot is. In vrijwel elk land doet zich variatie voor in de wettelijke regelingen met betrekking tot de gemeenten. Die pluriformiteit uit zich soms in verschillen in takenpakketten voor gemeenten van verschillende omvang (Spanje), soms in verschillen in voorgeschreven bestuursstructuur (Duitsland en Spanje), soms in het bestaan van afzonderlijke regelingen voorsteden als Londen, Parijs en Brussel.

Bijlage 3 Verantwoording

Hoofdstuk 2 Nederland

Literatuur

- Elzinga, D.J., P.H.S. van Rest en J. de Valk (1995), Het Nederlandse Politierecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inleiding van de minister op het VNG-congres van 13 juni 2001.
- Jong, M.A.D.W. e.a. (1994), Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2002), Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag: Samsom.

Documenten

- Bestel in Balans. Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestedel. Tweede Kamer, 26661, nr. 1, juli 1999
- Brandweerwet 1985
- Gemeentewet
- Politiewet 1993
- Wet Dualisering Gemeentebestuur
- Wet rampen en zware ongevallen

Hoofdstuk 3 Duitsland

Literatuur

- Boer, M. den (1995), Policing Europe: the Police Systems of Continental Europe, Leiden: Niscale.
- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap (2002), Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD.
- Gisevius, W. (1999), Der neue Bürgermeister: Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung, Bonn: Dietz.
- Hiemstra, J. (1999), De sterke burgemeester van Duisburg, In: Openbaar bestuur, 1999 nr. 9. pp.13-19.
- Knemeyer, F.L. (1999), Innere Sicherheit in der Gemeinde. Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart: Boorberg.
- Knemeyer, F.L. (ongedateerd), Von der Hoheitspolizei zur Bürgerpolizei. Voordracht.
- Norton, A. (1994), International Handbook of Local and Regional Government, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Documenten

- Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
- Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen

Gesprekken met:

- Hans-Joachim Vogel, burgemeester van Arnsberg (Nordrhein-Westfalen)

- Guido Wolf, burgemeester van Nürtingen (Baden-Württemberg)

Overige contacten

- Jörg Bogumil, hoogleraar Humboldt Universität Berlin

Hoofdstuk 4 België

Literatuur

- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap (2002), *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD.
- Hert, P. de en D. Steelandt (1999), *De rol van de burgemeester na de politiehervorming*, TGEM, nr.3, pp.188-224.
- Meijlaers, S. (2001), *De burgemeester en andere politieoverheden in het toekomstig politiebestedel*, In: *Vigiles - tijdschrift voor politierecht*, 2001/1, pp.18-31.
- Meijlaers, S. e.a. (2001), *Politiecollege en politieraad. De nieuwe rol van de burgemeester en mandatarissen in de lokale politie*, In: *VVSG-pockets lokale besturen*. Brussel: VVSG/Politeia.

Documenten

- De Nieuwe Gemeentewet
- Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus
- Wet van 5 augustus 1992 op het Politieambt

Gesprekken met:

- De heer J.J.C. Billiet, adviseur-generaal Ministerie van Binnenlandse Zaken, Brussel
- Lode van Outrive, emeritus hoogleraar Katholieke Universiteit Leuven
- Jef Gabriels, burgemeester van Genk
- Bart Somers, burgemeester van Mechelen

Overige contacten:

- Rudolf Maes, hoogleraar Katholieke Universiteit Leuven
- Mark Suykens, directeur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Brussel

Hoofdstuk 5 Engeland

Literatuur

- Boer, M. den (1995), *Policing Europe: the Police Systems of Continental Europe*, Leiden: Niscale.
- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap (2002), *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD.
- Ebbe, O.N.I. (2000), *Comparative and International Criminal Justice Systems*, Woburn: Butterworth-Heinemann.
- Houghton, J. (2000), *The Wheel turns for Policing and Local Government*, In: *Local Government Studies*, 26, 2, pp. 117-130.
- Jones, T. en T. Newburn (1995), *Local government and Policing: Arresting the Decline of Local Influence*, In: *Local Government Studies*, 21, 3, pp. 448-460.

- Loughlin, J. (red.) (1999), Regionale lokale democratie in de Europese Unie, Londen: Europese Gemeenschappen.
- Norton, A. (1994), International Handbook of Local and Regional Government, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Internetsites

www.lewisham.gov.uk

www.number-10.gov.uk

Documenten

- DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions), Urban Affairs Sub-committee of the Transport, Local Government and the Regions Committee, Memorandum 28/02/2002, Londen.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), The powers of a directly-elected local mayor, Londen: augustus 2002.

Gesprekken met:

- Steve Bullock, burgemeester van Lewisham (deel van Londen)
- Colin Inglis, raadslid van Kingston-upon-Hull (Labour), voorzitter van de Humberside Police Authority
- Jenny Jones, lid van de Greater London Assembly (Greens) en van de Metropolitan Police Authority
- Bob Pullen, medewerker Office of the Deputy Prime Minister, Democracy and Local Governance Division

Overige contacten:

- Janet Foster, onderzoekster London School of Economics, dept. Of Sociology
- Michael Hough, hoogleraar, Director Criminal Policy Research Unit, South Bank University London
- Trevor Jones, onderzoeker Cardiff Criminological Research Centre, School of Social Sciences, Cardiff University
- Hilary Kitchin, medewerkster Local Government Information Unit
- Nirmala Rao, hoogleraar Goldsmiths College, University of London
- Nigel Sayer / John E. Foster, Middlesbrough (namens direct gekozen burgemeester Mallon)
- Ken Young, hoogleraar Queen Mary and Westfield College, University of London

Hoofdstuk 6 Spanje

Literatuur

- Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap (2002), Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD.
- Castillo Blanco, F.A., (ongedateerd), La configuración de los órganos unipersonales en la reforma de regimen local, In: Modificaciones y panorama actual del regimen local español, Granada: Cemci.
- Loughlin, J. (red.) (1999), Regionale lokale democratie in de Europese Unie, Londen: Europese Gemeenschappen.

Gesprekken met:

- Ángel Iglesias, hoogleraar Universidad Rey Juan Carlos, Madrid
- José Manuel Ruano, hoofddocent politieke wetenschappen, Universidad Complutense Madrid
- Manuel Villoria, hoogleraar Fundación Ortega y Gasset, Madrid

Overige contacten:

- Leonardo Lafuente, beleidsmedewerker gemeente Alcobendas
- Francesc Guillen Lasierra, hoofd Onderzoeksbureau, Escuela Policía Cataluña, Barcelona

Literatuur

- BOER, M. DEN (1995), Policing Europe: the Police Systems of Continental Europe, Leiden: Niscale.
- CACHET, A., H.H.F.M. DAEMEN, R.M. NOPPE, A.B. RINGELING & L. SCHAAP (2002), Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Rotterdam: CLD.
- CASTILLO BLANCO, F.A., (ongedateerd), La configuración de los órganos unipersonales en la reforma de regimen local, In: Modificaciones y panorama actual del regimen local español, Granada: Cemci.
- Ebbe, O.N.I (2000), Comparative and International Criminal Justice Systems, Woburn: Butterworth-Heinemann.
- ELZINGA, D.J., P.H.S. VAN REST & J. DE VALK (1995), Het Nederlandse Politierecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- GISEVIUS, W. (1999), Der neue Bürgermeister: Vermittler zwischen Bürgern und Verwaltung, Bonn: Dietz.
- HERT, P. DE & D. SEELANDT (1999), De rol van de burgemeester na de politiehervorming, TGEM, nr.3, pp.188-224.
- HIEMSTRA, J.(1999), De sterke burgemeester van Duisburg, In: Openbaar bestuur, 1999 nr. 9. pp.13-19.
- HOUGHTON, J. (2000), The Wheel turns for Policing and Local Government. In: Local Government Studies, 26, 2, pp. 117-130.
- JONES, T. & T. NEWBURN (1995), Local government and Policing: Arresting the Decline of Local Influence. In: Local Government Studies, 21, 3, pp. 448-460.
- JONG, M.A.D.W. DE, H.R.B.M. KUMMELING & M.C. BURKENS (1994), Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- KNEMEYER, F.L. (1999), Innere Sicherheit in der Gemeinde. Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart: Boorberg.
- KNEMEYER, F.L. (ongedateerd), Von der Hoheitspolizei zur Bürgerpolizei. Voordracht.
- LOUGHLIN, J. (red.) (1999), Regionale lokale democratie in de Europese Unie, Londen: Europese Gemeenschappen.
- MEIJLAARS, S. (2001), De burgemeester en andere politieoverheden in het toekomstig politiebestedel, In: Vigiles - tijdschrift voor politierecht, nr.1, pp.18-31.
- MEIJLAARS, S, E.A. (2001), Politiecollege en politieraad. De nieuwe rol van de burgemeester en mandatarissen in de lokale politie, In: VVSG-pockets lokale besturen. Brussel: VVSG/Politeia.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, Inleiding van de minister op het VNG-congres van 13 juni 2001.

NORTON, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

STAATSCOMMISSIE DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE (2002), *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Den Haag: Samsom.