

# Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid

## Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester?

Arnt Mein

*De bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn de laatste tijd fors uitgebreid en er is nog een aantal bevoegdheden in voorbereiding. Deze bevoegdheden moeten de burgemeester in staat stellen snel op te treden tegen ordeverstoringen en onveiligheid. Bijzonder is dat de burgemeester zijn nieuwe bevoegdheden, onder omstandigheden en voorwaarden, preventief kan gebruiken en toepassen op groepen ordeverstoorders. Ook kan hij de bewegingsvrijheid en privacy van betrokkenen flink inperken. Dit betekent dat hij terughoudend en zorgvuldig met die bevoegdheden moet omgaan. Als hij zich te veel profileert als crimefighter, verspeelt hij het vertrouwen als burgervader.*

### Inleiding

De burgemeester beschikt over de nodige bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. Zo kan hij bijvoorbeeld op basis van de Gemeentewet of de APV een gebiedsverbod opleggen aan verslaafden, een samenscholingsverbod voor hangjongeren afkondigen en een (drugs)pand sluiten. De afgelopen jaren is het burgemeestersambt flink opgetuigd met nieuwe, bestuursrechtelijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en bevordering van de lokale veiligheid (De Jong 2004). Te denken valt aan de mogelijkheid om voetbalvandalen bestuurlijk op te houden, gebieden aan te wijzen om de aanwezigen preventief te fouilleren, cameratoezicht in te zetten en een tijdelijk huisverbod op te leggen aan vermoedelijke plegers van huiselijk geweld. Op basis van deze bevoegdheden kan de burgemeester niet alleen verdergaand ingrijpen in het publieke domein, maar zelfs tot achter de voordeur. Het einde van deze ontwikkeling lijkt nog niet in zicht, want er is nog een aantal bevoegdheden in voorbereiding. Het bestuursrecht lijkt zowaar (her)ontdekt als instrument in het kader van lokaal veiligheidsbeleid (Rogier 2007).

Ter rechtvaardiging van deze bevoegdheidsuitbreiding verwijst de wetgever naar de verslechterende lokale veiligheidssituatie en de noodzaak daartegen effectief te kunnen optreden (vergelijk de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Bestuurlijke boete in de openbare ruimte, *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3). In de publieke opinie is een afnemende tolerantie te bespeuren ten aanzien van veiligheidsrisico's en het lokaal bestuur wordt geacht deze weg te nemen. In dit licht moet het lokaal bestuur dan ook worden versterkt met adequate wette-

lijke bevoegdheden. In de praktijk blijken deze bevoegdheden veelvuldig te worden toegepast (Brouwer & Schilder 2008).

Niettemin roept deze ontwikkeling ook vragen op. Hoe kan de stormachtige uitbreiding van het scala van bestuurlijke bevoegdheden worden verklaard en geduid? In het verlengde hiervan: wat hebben die bevoegdheden opgeleverd in termen van veiligheid en leefbaarheid of hebben ze vooral een symbolisch karakter? Ook het bijzondere karakter van de bevoegdheden roept vragen op. De hiervoor genoemde bevoegdheden hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze de mogelijkheid bieden de bewegingsvrijheid of privacy van betrokkenen in te perken. Daarnaast kan een groot deel van de bevoegdheden preventief worden toegepast, dat wil zeggen als er sprake is van ernstige vrees voor het ontstaan van (verdere) ordeverstoringen. Enkele bevoegdheden, zoals het samenscholingsverbod of de bestuurlijke ophouding, kunnen ook worden toegepast ten aanzien van groepen ordeverstoorders (Rogier 2006). Dit brengt met zich dat de bevoegdheden terughoudend en zorgvuldig moeten worden toegepast, met inachtneming van de subsidiariteit en proportionaliteit. De vraag rijst in hoeverre dit is gegarandeerd. Slaagt de burgemeester erin een deugdelijk dossier te doen opbouwen ter onderbouwing van zijn optreden? Beheerst hij de risico's, zoals bijvoorbeeld een disproportionele of selectieve toepassing van zijn bevoegdheden? Heeft hij daartoe voldoende de regie in handen? Bovendien plaatst de bevoegdheidsuitbreiding de burgemeester (ongewild?) in de geprononceerde rol van wetshandhaver (Sackers 2010). Dat mag wenselijk zijn uit oogpunt van effectieve rechtshandhaving, maar het maakt de burgemeester wel kwetsbaarder in juridisch en politiek opzicht. Ook staat het op gespannen voet met de traditionele rol van burgervader. Is de burgemeester hiermee geholpen?

### De bestuurlijke handhavingsbevoegdheden in vogelvlucht

Zoals gezegd, is het burgemeestersambt de afgelopen jaren flink opgetuigd. In het navolgende passeren de meest relevante bevoegdheden de revue.<sup>1</sup> Om te beginnen beschikt de burgemeester al van oudsher over zijn zogenoemde lichte bevelsbevoegdheid in het kader van de handhaving van de openbare orde.<sup>2</sup> Op basis hiervan kan hij een *gebieds- of verblijfsontzegging of verwijderingsbevel* opleggen.<sup>3</sup> Hij kan hiertoe overgaan zodra de openbare orde wordt verstoord of bij de ernstige vrees daarvoor, bijvoorbeeld als gevolg van overlast door hangjongeren, drugshandelaren of verslaafden. Er moet sprake zijn van een concrete en actuele verstoring van de openbare orde en onmiddellijk ingrijpen moet noodzakelijk zijn. Degene aan wie zo'n verbod is opgelegd mag zich gedurende enkele weken

- 1 Ik laat de noodbevoegdheden hier buiten beschouwing omdat die betrekking hebben op uitzonderlijke situaties. Een opmerkelijke ontwikkeling in dit verband is wel het afkondigen van een noodverordening met daarin de bevoegdheid voor de politie om (preventief) te fouilleren. Zie daarover Hennekens 2009, 70.
- 2 Op grond van artikel 172 derde lid Gemeentewet.
- 3 Voor de aanpak van structurele overlastproblematiek is de APV aangewezen, zo volgt uit de jurisprudentie (HR 11 maart 2008, LJV BB4096).

tot maanden niet in een aangegeven gebied vertonen. De lengte van het verbod hangt af van de aard en de ernst van de overlast. Een variant hierop is het *samen-scholingsverbod*.<sup>4</sup> Dat is een verbod om zich met meerdere personen op een bepaalde plaats in de gemeente op te houden en zich zodanig te gedragen dat daardoor de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. Een recente preventieve en persoonsgerichte variant hierop is het aanmerken van bepaalde (hang)jongeren als behorend tot een groep overlastgevende of criminele jongeren, om hen vervolgens per (waarschuwings)brief mee te delen dat zij zich gedurende een bepaalde periode en in een aangewezen gebied niet in een groep van vijf of meer personen mogen vertonen (Brouwer & Schilder 2008).

Verder beschikt de burgemeester sinds 1997 over de bevoegdheid een *woning te sluiten* als de openbare orde wordt verstoord door gedragingen in en rond die woning of bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde door de wijze waarop de woning wordt gebruikt.<sup>5</sup> Doorgaans gaat het om drugspanden, maar de overlast kan ook samenhangen met prostitutie, heling, burenruzie, wapenhandel of huisvesting van illegalen. De duur van de sluiting hangt samen met de ernst en omvang van de overlast. De eigenaar of bewoners van het pand moeten een redelijke termijn krijgen om een einde te maken aan de overlast voordat de sluiting wordt geëffectueerd. Soms moet vervangende woonruimte worden aangeboden. Sinds enige tijd (2007) kan de burgemeester ook een woning sluiten op basis van het enkele feit dat de Opiumwet is overtreden. Op basis van deze wet kon de burgemeester ook al (sinds 1999) een *coffeeshop* sluiten als aldaar de Opiumwet werd overtreden als gevolg van de handel in drugs.<sup>6</sup>

In 2000 is de bevoegdheid tot *bestuurlijke ophouding* in het leven geroepen.<sup>7</sup> Hiermee wordt de burgemeester in staat gesteld om grootschalige en groepsgewijze ordeverstoringen aan te pakken. Hij kan dit doen door een groep (potentiële) ordeverstoorders tijdelijk vast te zetten. Deze bevoegdheid is in het leven geroepen om op te kunnen treden tegen voetbalvandalen of demonstranten. De burgemeester kan deze bevoegdheid gebruiken als daartoe aangewezen relevante bepalingen uit de APV, een noodbevel of noodverordening groepsgewijs worden overtreden. De ingreep moet tevens noodzakelijk zijn ter voorkoming van voortzetting of herhaling van grootschalige ongeregelde heden en andere middelen moeten zijn uitgeput. Overigens is deze bevoegdheid in de praktijk nauwelijks gebruikt vanwege uitvoeringstechnische redenen en omdat de juridische grondslag omstreden is (De Jong 2003).

Voorts kan de burgemeester sinds 2002 gebruikmaken van de bevoegdheid een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen om aldaar door middel van *preventief fouilleren* het gebruik van wapens en daaraan gerelateerde criminaliteit tegen te gaan.<sup>8</sup> De burgemeester kan hiertoe de opdracht geven in het geval van verstoring van de openbare orde of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan als gevolg van de

4 De grondslag hiertoe is te vinden in de APV.

5 Op grond van artikel 174a Gemeentewet, ook wel genoemd de Wet Victor.

6 Het gaat om artikel 13b Opiumwet, ook wel genoemd de Wet Damocles.

7 Op grond van artikel 154a of 176a Gemeentewet.

8 Op grond van artikel 151b Gemeentewet.

aanwezigheid van wapens. De aanwijzing geldt voor een duur die niet langer is dan noodzakelijk en voor een gebied dat niet groter is dan noodzakelijk. Op basis van deze aanwijzing kan de officier van justitie op zijn beurt aan de politie het bevel geven gedurende een bepaalde tijdspanne van maximaal twaalf uur eenieder die zich in dat gebied bevindt te fouilleren aan kleding en bagage. De politie kan ook zich in dat gebied bevindende voertuigen of voor publiek openstaande gebouwen doorzoeken. De gebiedsaanwijzing door de burgemeester vormt de basis voor verder strafrechtelijk optreden.

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders kunnen sinds 2002 een aanvraag voor een vergunning of subsidie weigeren, een partij uitsluiten bij de gunning van een opdracht of een reeds verleende vergunning intrekken.<sup>9</sup> Zij kunnen dit doen als er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning- of subsidieaanvrager deze zal misbruiken voor het plegen van strafbare feiten of als strafbare feiten zijn gepleegd om deze te verkrijgen. Hiertoe moeten zij een integriteitsonderzoek uitvoeren. De bevoegdheid beoogt te voorkomen dat criminele organisaties zich ontwikkelen dankzij van overheidswege verstrekte vergunningen of subsidies. De wet is van toepassing op bepaalde risicogevoelige branches en inrichtingen.

Sinds 2005 beschikt de burgemeester over de bevoegdheid om te besluiten tot het gebruik van vaste *camera's* ten behoeve van toezicht in de openbare ruimte.<sup>10</sup> Doel is het voorkomen en tegengaan van ordeverstoringen, maar de camerabeelden kunnen ook worden gebruikt in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Het cameratoezicht moet noodzakelijk zijn in het licht van de handhaving van de openbare orde. De burgemeester bepaalt waar de camera's worden gemonteerd, de duur van het cameratoezicht en het tijdstip dat de beelden daadwerkelijk worden bekeken. Het gebruik van cameratoezicht moet duidelijk kenbaar zijn aangegeven.

Om huiselijk geweld tegen te gaan en te voorkomen beschikt de burgemeester vanaf 2009 over de bevoegdheid om een *tijdelijk huisverbod* op te leggen aan plegers van huiselijk geweld.<sup>11</sup> Deze mogen zich gedurende in beginsel tien dagen niet vertonen in de woning en geen contact hebben met huisgenoten. De burgemeester kan dit bevel geven in het geval de aanwezigheid van de geweldpleger in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van de huisgenoten of bij een ernstig vermoeden daarvan. Het ingrijpen van de burgemeester dient om verdere strafbare feiten te voorkomen en hulpverlening in te schakelen. De meest recente bevoegdheidsuitbreiding dateert ook uit 2009 en betreft de bestuurlijke boete voor zogenoemde kleine ergernissen in de openbare ruimte.<sup>12</sup> Op basis van deze bevoegdheid kunnen de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen voor bepaalde overtredingen van de APV of de Afvalstoffenverordening. Het gaat om overtredingen die

9 Op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur, *Stb.* 2002, 347.

10 Artikel 151c Gemeentewet.

11 Op grond van de Wet tijdelijk huisverbod, *Stb.* 2008, 421.

12 Op grond van artikel 154b Gemeentewet.

weliswaar een geringe normatieve lading hebben, maar wel overlast en verloeder-  
ing tot gevolg hebben waardoor de leefbaarheid en veiligheid worden aangetast.  
In de praktijk wordt deze bevoegdheid echter niet toegepast, omdat gemeente-  
besturen hebben gekozen voor de aantrekkelijker strafrechtelijke variant, de  
bestuurlijke strafbeschikking<sup>13</sup> (Mein 2009).

Tot zover het overzicht van de meest relevante bestaande bevoegdheden. Daar-  
naast is er nog een aantal relevante nieuwe bevoegdheden in voorbereiding.<sup>14</sup> Tot  
slot heeft de Eerste Kamer in juni 2010 het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding  
voetbalvandalisme en ernstige overlast aangenomen.<sup>15</sup> Hierin wordt aan de bur-  
gemeester de bevoegdheid toegekend om op te treden tegen aanhoudende en ern-  
stige overlast als gevolg van voetbalvandalisme of door notoire hangjongeren. Op  
grond van dit wetsvoorstel kan de burgemeester, bij ernstige vrees voor verdere  
verstoring van de openbare orde, een persoon die herhaaldelijk individueel of  
groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of die daarbij een leidende rol  
heeft gehad een langdurig (drie maanden tot een jaar) gebieds- of groepsverbod  
opleggen, eventueel in combinatie met een meldingsplicht. Tevens kan de burge-  
meester degene die het gezag uitoefent over een minderjarige tot twaalf jaar het  
bevel geven er zorg voor te dragen dat de minderjarige zich houdt aan het  
gebiedsverbod dan wel zich 's avonds niet alleen buiten vertoont (avondklok). In  
het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen krijgt de burge-  
meester de bevoegdheid (ook wel genoemd doorzettingmacht) toebedeeld om via  
de Raad voor de Kinderbescherming opvoedingsondersteuning af te dwingen bij  
de kinderrechter. De noodzaak tot opvoedingsondersteuning moet zijn ingegeven  
door overlast- en openbare ordeproblematiek.<sup>16</sup> Voorts is er een wetsvoorstel in  
voorbereiding voor de Centra voor Jeugd en Gezin, waarin de burgemeester de  
bevoegdheid krijgt om een zorgcoördinator aan te wijzen als zorginstellingen in  
een patstelling zijn geraakt.

## De groeiende aantrekkingskracht van het bestuursrecht

Uit het voorgaande blijkt een flinke uitbreiding van het aantal bestuursrechtelijke  
bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Ook het  
gebruik ervan heeft een hoge vlucht genomen (Brouwer & Schilder 2008). Het is  
een van de factoren die bijdragen aan een sterke verandering van het burgemees-  
tersambt (Cachet e.a. 2009). Een en ander is ingegeven door de wens doeltreffend  
en doelmatig op te treden tegen een urgente grootstedelijke veiligheidsproblema-  
tie. Het bestaande strafrechtelijke instrumentarium bood hiertoe minder soe-  
laas. Het straf(proces)recht is immers arbeids- en kostenintensief en daardoor  
minder geschikt om snel te reageren op veelvoorkomende overtredingen van

13 Op grond van artikel 257ba Wetboek van Strafvordering.

14 Ik laat het wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 566) hier buiten beschouwing, omdat de behandeling daarvan op verzoek van de minister van BZK is aangehouden.

15 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467.

16 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015.

lokale regelgeving (Hennekens 2004). Bovendien is er al decennia sprake van een overbelasting van de strafrechtspleging. Niet voor niets wordt in de beleidsstukken gerept van een handhavingstekort als het gaat om de handhaving van de ordeningswetgeving (vergelijk de kabinetsnota *Recht in Beweging, Kamerstukken II 1990/01, 21 829*). Bestuursrechtelijke handhaving vormt in dit verband een aantrekkelijk en doelmatiger alternatief. Het is daardoor een belangrijke rol gaan spelen als instrument in het kader van veiligheidsbeleid (Hennekens 2004; Rogier 2007; Muller e.a. 2007). Het straf(proces)recht houdt in deze benadering een aanvullende of reservefunctie. Het wordt als ultimum remedium hoofdzakelijk ingezet als het gaat om complexe en ernstige normschendingen. Overigens lijkt de wetgever op strafrechtelijk gebied bezig met een opmerkelijke inhaalslag door de introductie van de OM-afdoening (*Stb.* 2006, 330) en een wetsvoorstel dat de strafrechter in staat stelt een gebieds- en contactverbod op te leggen als zelfstandige maatregel voor gepleegde strafbare feiten.<sup>17</sup>

De aantrekkingskracht van het bestuursrecht werd nog verder versterkt door de terugtrekkende beweging die de politie de laatste jaren heeft gemaakt als het gaat om de aanpak van overlast en ordeverstoringen in de publieke ruimte. De politie heeft zich meer toegelegd op haar kerntaken, zoals de opsporing van ernstige strafbare feiten en de handhaving en hulpverlening in acute noodgevallen. De strafrechtelijke handhaving van de APV kreeg daardoor een lagere prioriteit. Tegelijkertijd bleef de druk op het lokale bestuur om op te treden tegen overlast en verloedering onverminderd hoog. Het lokale bestuur heeft dan ook handhavingssalternatieven gezocht en gevonden in de sfeer van het bestuursrecht.

Een bijkomend voordeel van handhaving door middel van het bestuursrecht is dat het bestuur doortastender kan optreden. Nu het lokale bestuur ook over handhavingbevoegdheden beschikt, zijn beleid, regelgeving, vergunningverlening, toezicht en sanctionering in één (bestuurlijke) hand komen te liggen. Het bestuur is aldus minder afhankelijk van politie en Openbaar Ministerie en hoeft dus minder vaak te onderhandelen over inzet van schaarse capaciteit.

Een andere reden dat handhavingssalternatieven werden gezocht in het bestuursrecht, is de mogelijkheid die het bestuursrecht biedt om preventief op te treden, althans in een vroegtijdig stadium om erger te voorkomen (Rogier 2006). Vornoemde bevoegdheden kunnen niet alleen worden toegepast bij feitelijke en actuele verstoringen van de openbare orde, maar in veel gevallen ook bij de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Met andere woorden bij toekomstige en potentiële bedreigingen van de openbare orde. Zo kan de burgemeester, onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden, een woning sluiten op grond van ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde, kan hij bij ernstige vermoedens van acuut gevaar voor de huisgenoten een huisverbod opleggen en kan hij een veiligheidsrisicogebied laten uitkammen op vuurwapens om te voorkomen dat die vuurwapens worden misbruikt. Het straf(proces)recht is hiertoe minder geschikt, omdat de daarin opgenomen bevoegdheden doorgaans uitgaan van een concrete

17 Vergelijk persbericht ministerie van Justitie, 26 maart 2010 (website ministerie van Justitie). Vergelijk ook de brief van de minister van Justitie van 29 januari 2010 over directe justitiële reacties op strafbare feiten, *Kamerstukken II*, 32 123 VI, nr. 84.

en geïndividualiseerde verdenking van reeds gepleegde strafbare feiten. In het verlengde van de preventieve toepassingsmogelijkheden ligt de mogelijkheid om te kunnen optreden tegen groepen ordeverstoorders. Zo kunnen het samenscholingsverbod, de bestuurlijke ophouding en straks het nieuwe gebiedsverbod worden toegepast op een groep ordeverstoorders als geheel, zoals hangjongeren of voetbalvandalen.

## De maatschappelijke context

De uitbreiding van het scala aan bestuursrechtelijke bevoegdheden past in een veiligheidsbeleid waarin het accent ligt op doeltreffend en doelmatig optreden. Het recht wordt daarbij instrumenteel ingezet. Daar waar de inzet van het strafrecht onvoldoende blijkt om de lokale veiligheid te garanderen, wordt dat aangevuld met het bestuursrecht. Het beantwoordt tevens aan een roep vanuit de samenleving om streng overheidsoptreden tegen onveiligheid. Vooral de mogelijkheid om de bevoegdheden preventief en groepsgewijs in te zetten past in een maatschappelijk klimaat waarin men in afnemende mate bereid is veiligheidsrisico's te accepteren en tolereren. In de hedendaagse samenleving willen burgers zich beschermd weten en zich maximaal kunnen ontplooiën. Verslaafden, hangjongeren, zwervers, voetbalsupporters en andere vormen van stedelijke overlast passen niet in dit beeld. Zij worden als potentieel bedreigend ervaren. Ze worden gecriminaliseerd en moeten worden geweerd uit de publieke ruimte, het liefst nog voordat zij zich kunnen misdragen. Van de overheid wordt verwacht uit voorzorg met alle middelen op te treden tegen deze verschijnselen (Pieterman 2008; Mein 2010).

Een voorbeeld hiervan is het preventieve samenscholingsverbod in de Utrechtse wijk Kanaleneiland. Het enkele feit dat men vanwege wangedrag in het verleden is toegevoegd aan een gemeentelijke lijst van overlastgevende en criminele jongeren, is voldoende om een waarschuwingsbrief te ontvangen met daarin het verbod om zich in de toekomst groepsgewijs op straat te begeven. Of de openbare orde feitelijk wordt verstoord, is niet (meer) relevant. Een ander voorbeeld is het gebiedsverbod voor de gemeente Eindhoven (een stadsverbod), opgelegd aan een man die was veroordeeld voor ontucht met minderjarigen, ingegeven door de grote maatschappelijke onrust en de vrees voor herhaling.

Eerdergenoemde vergaande bevoegdheden worden doorgaans gerechtvaardigd met een verwijzing naar een ernstige veiligheidsproblematiek. Tegelijkertijd is lang niet altijd duidelijk in hoeverre de nieuwe bestuurlijke bevoegdheden hebben bijgedragen aan een veiliger leefklimaat. Uit recent onderzoek van het SCP blijkt dat het effect van projecten en maatregelen op het gebied van de sociale veiligheid nauwelijks is aan te tonen bij gebrek aan goede evaluaties (Van Noije & Wittebrood 2008). Sackers (2010) gaat in zijn oratie specifiek in op het effect van een aantal bestuurlijke bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Uit zijn analyse komt een pover beeld naar voren van de effectiviteit en efficiëntie. Dit beeld klemt temeer nu de Veiligheidsmonitor 2008 (*Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 209) een verdere daling te zien geeft van slachtofferschap

van veelvoorkomende criminaliteit, evenals een afname van de onveiligheidsgevoelens. Is er nog wel een voldoende rechtvaardigingsgrond voor deze vergaande bevoegdheden? Zo stelt De Jong (2007) dat de gestage uitbreiding aan bestuurlijke bevoegdheden heeft plaatsgevonden zonder enige evaluatieve bezinning op kwaliteit en noodzaak. In het verlengde hiervan stellen Muller e.a. (2007) dat de veiligheidspraktijk vooral is gediend met een betere informatie-uitwisseling en samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en bestuur en niet zozeer met nog meer nieuwe bevoegdheden. De uitbreiding van het pakket aan bestuurlijke bevoegdheden lijkt aldus vooral een symbolische functie te hebben in de strijd tegen onveiligheid, overlast en verloedering.

### **De consequenties voor de positie van de burgemeester**

De extra bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid stellen de burgemeester in staat vorm en inhoud te geven aan een robuust veiligheidsbeleid. Hij kan nu sneller inspelen op de lokale veiligheidsproblematiek en doortastender optreden dan in het verleden het geval was. De positie van de burgemeester is ontegenzeggelijk versterkt. Hij betaalt hiervoor echter wel een prijs.

In de eerste plaats maakt zijn geprononceerde positie hem kwetsbaarder, zowel in juridisch als in politiek opzicht. De (preventieve en groepsgewijze) toepassing van de bestuurlijke bevoegdheden brengt met zich dat fundamentele rechten kunnen worden ingeperkt, zoals de bewegingsvrijheid en de privacy. Dit kan, mits goed onderbouwd. Zo zal de bestuursrechter toetsen aan de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de proportionaliteit en de subsidiariteit. Om deze toets te kunnen doorstaan dient een grondig dossier te worden opgebouwd. Een dossier waarin de feiten duidelijk op een rij staan, dat een helder sferbeeld schetst, waarin de reeds getroffen maatregelen uiteen worden gezet, evenals de lokale beleidscontext, zodat duidelijk is dat de bevoegdheden op evenwichtige wijze worden ingezet.

De opbouw van dit dossier is echter een kwetsbaar proces. De verzameling en vaststelling van de feiten bij de voorbereiding van een besluit is complex en foutgevoelig, evenals de weging van de feiten en de risicotaxatie. Daarbij staat de burgemeester ook nog eens onder druk van de publieke opinie om snel op te treden. De burgemeester zal in het kader van de voorbereiding van de inzet van zijn bevoegdheden dan ook een beroep doen op de politie en zijn ambtelijke staf. Die moet hiertoe kwalitatief en kwantitatief goed zijn ingericht, hij is er immers afhankelijk van. Overigens zal hij ook moeten kunnen rekenen op de politie bij het toezien op de naleving van zijn besluiten, anders blijft het bij een papieren tijger. Verder zal hij een sterke regie moeten voeren op een goede informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming over de toepassing van zijn bevoegdheden. Dat dit alles geen sinecure is, blijkt wel uit de schorsing door de voorzieningenrechter van de gebiedsontzegging die door de burgemeester van Eindhoven was opgelegd aan een zedendelinquent<sup>18</sup> of de vernietiging door de rechtbank van

18 LJV BK1271.



het besluit van de Alkmaarse burgemeester, op grond van een BIBOB-advies, tot weigering van een exploitatievergunning aan een seksinrichting.<sup>19</sup> Deze gevallen gingen onderuit omdat de burgemeester in kwestie er onvoldoende in slaagde de rechter te overtuigen van de onvermijdelijkheid van zijn besluit.

Ook De Jong (2007) en Rogier (2006; 2007) zijn kritisch over een te lichtvaardige toepassing van bestuursrechtelijke bevoegdheden in het kader van lokaal veiligheidsbeleid. Uit een recent jurisprudentieonderzoek van de minister van BZK naar de toereikendheid van gebieds- en samenscholingsverboden komt naar voren dat de vernietiging door de rechter van besluiten van de burgemeester niet zozeer was terug te voeren op de bevoegdheden als zodanig, maar op de feitelijke (tekortschietende) toepassing daarvan.<sup>20</sup> De versterkte burgemeester moet dus wel een open oog blijven houden voor de burgerrechten van zijn inwoners, anders liggen onzorgvuldigheid en selectiviteit in het overheidsoptreden op de loer.

Behalve aan de bestuursrechter zal de burgemeester over het gebruik van zijn bevoegdheden ook verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad en de inwoners van zijn gemeente. Dit kan twee kanten op werken: over de toepassing van zijn bevoegdheden of juist over het achterwege laten daarvan. In het eerste geval is het denkbaar dat de gemeenteraad zich kritischer opstelt nu de veiligheidssituatie zich positief ontwikkelt en de budgetten krimpen: wat kosten dat cameratoezicht en die preventieve fouilleeracties en wat levert het de gemeente op? In het tweede geval zal hij bijvoorbeeld moeten uitleggen waarom hij ervoor heeft gekozen geen gebiedsverbod op te leggen aan een zedendelinquent, waar de burgemeester van de centrumgemeente dat wel heeft gedaan. De uitbreiding van zijn bevoegdhedenpakket leidt dus tot een verdere politisering van het burgemeestersambt.

In de tweede plaats verandert de rol van de burgemeester of, beter gezegd, treedt er een problematische rolvermenging op. Zo schetst Sackers (2010) een ontwikkeling van het burgemeestersambt van herder (de burgervader) en hoeder (de bewaker van orde en rust) naar handhaver (de *crimefighter*). Deze rollen acht hij moeilijk verenigbaar en een schier onmogelijke opgave voor een burgemeester. Vooral door zijn rol als handhaver dreigt de burgemeester te 'ontvrienden', aldus Sackers. Het toenemend gebruik van vergaande bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid dreigt de functie van burgemeester te versmallen tot harde rechtshandhaver. Hij is dan een burgemeester die eenzijdig partij kiest bij de aanpak van veiligheidsproblemen en aanschurkt tegen de officier van justitie (zijn 'hulpsheriff'). Deze burgemeester positioneert zich als krachtige en politiek-publicitair gevoelige burgemeester. Dit staat in schril contrast met zijn klassieke rol als burgervader. In deze rol stelt de burgemeester zich minder hard op, staat hij als apolitiek boven de partijen en bevolkingsgroepen en probeert hij die te verbinden.

19 LJN BK2970.

20 Vergelijk de brief van de minister van BZK naar aanleiding van de motie Cörüz c.s. met het verzoek een onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van de gemeentelijke instrumenten ter bestrijding van overlast en verloedering, *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684, nr. 227.

Deze rolverandering roept ook in burgemeesterkringen weerstand op. Zo spreekt oud-burgemeester Leers (2008) over de burgemeester als boeman en gedwongen uitvoerder van Haagse regelzucht. Wat betreft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is een pas op de plaats noodzakelijk en een heldere visie gewenst op het hedendaagse burgemeestersambt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daar echter nog niet uit. Wel vindt ze dat de burgemeester niet mag wegstappen en op de problemen moet afstappen.<sup>21</sup> Sackers zoekt de oplossing in een alternatieve handhaver: de rechter-commissaris. Als rechterlijke autoriteit is de rechter-commissaris niet behept met rolconflicten en de rechtsbescherming is bij hem ook in betere handen.

Kortom, de uitbreiding van bevoegdheden biedt de burgemeester winstkansen op korte termijn als het gaat om de veiligheid en leefbaarheid, maar op de langere termijn dreigt hij zich te vervreemden van zijn inwoners.

## Literatuur

- Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2008) Wijken voor orde: over nieuwe geboden en verboden. *RegelMaat*, 3, 88-101.
- Cachet, L., N. Karsten & L. Schaap (2009) Zorg dat het een prachtbaan blijft. In: *Tussen trends en toekomst. Verkenning van de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M (2004) *Openbare orderecht*. Deventer: Kluwer.
- Jong, M.A.D.W. de (2003) Bestuurlijke ophouding: Lelijk eendje voor het leven. *NJCM-bulletin*, 962-978.
- Jong, M.A.D.W. de (2004) De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van de bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde. *De Gemeentestem*, 7219, 673-685.
- Jong, M.A.D.W. de (2007) De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht? In: L.J.J. Rogier, M.A.D.W. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 61-120.
- Leers, G. (2008) *Geef de burgemeester terug aan de mensen!* (Burgemeesterslezing, 10 september 2008). Den Haag: Stichting Atrium en Deloitte.
- Mein, A.G. (2009) Bestuurlijke handhaving in de openbare ruimte versterkt. *Security management*, 2009(3), 14-15.
- Mein, A.G. (2010) Voorzorg en bestuurlijke handhaving. In: R. Pieterman & M. Hildebrandt (red.), *Zorg om voorzorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling e.a. (2007) *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.

21 Vergelijk het kamerdebat naar aanleiding van de notitie Burgemeester & Veiligheid, *Kamerstukken II 2009/10*, 30 657, K en 28 684, nrs. 241 en 205, en het kamerdebat naar aanleiding van het rapport van het SCP Overlast en verloedering ontsleuteld, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 684, nr. 265.

- Pieterman, R. (2008) *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rogier, L.J.J. (2006) *Preventieve bestuurlijke handhaving* (oratie Rotterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rogier, L.J.J. (2007) De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht. In: L.J.J. Rogier, M.A.W.D. de Jong, C.M. Bitter & F.W. Bleichrodt, *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 9-57.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* (oratie Nijmegen). Nijmegen: Radboud Universiteit.